

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME

DE LA

COUR DES COMPTES

L'EXTENSION DE SES ATTRIBUTIONS
ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Mercredi 7 Février 1923, à 2 heures

PAR

A. CULTRU

Président : M. ALLIX, professeur,

*Suffragants : { MM. JÈZE professeur,
 NOGARO, agrégé.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1923

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT.

ANGERS

-- Société Française d'Imprimerie --
Anciens E^m Desnoës et Burdin réunis

4, RUE GARNIER

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA REFORME

DE LA

COUR DES COMPTES

L'EXTENSION DE SES ATTRIBUTIONS
ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Mercredi 7 Février 1923, à 2 heures

PAR

A. CULTRU

Président : M. ALLIX, professeur,

*Suffragants : { MM. JÈZE, professeur,
 NOGARO, agrégé.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

I. — TEXTES

Loi du 16 septembre 1807, relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Ordonnance du 14 septembre 1822 relative à la comptabilité et à la justification des dépenses.

Ordonnance du 31 mai 1838 portant règlement général de la comptabilité publique.

Lanjalley et Renaux. — Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862. Paris 1887.

Voguët. — Règlement général sur la comptabilité publique.

II. — JURISPRUDENCE

Recueil des Arrêts de la Cour des comptes, par un Comité composé de magistrats de cette assemblée. Paris, in-8°.

Notes de la Première Présidence de la Cour des comptes.

Recueil des Arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux, des Décisions du Tribunal des conflits et de la Cour des comptes (collection Maccarel et Lebon, continuée par Panhard). Paris in-8°.

III. — OUVRAGES DE DOCTRINE

1° *Droit administratif et droit constitutionnel*

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1912.

Ducrocq. — Cours du droit administratif (7 vol.), Paris 1897.

Duguit. — Traité de droit constitutionnel (2 vol.), Paris 1911.

Esmein. — Éléments de droit constitutionnel, Paris, 1909.

Laferrière. — Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux (2 vol.), Paris, 1886-1896.

2° *Science des finances et Législation financière.*

Allix. — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière.

Audiffret (d'). — Système financier de la France.

Boucard et Jèze. — Éléments de la science des finances et de la législation financière française, Paris, 1902.

Jèze. — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1912.

Fontaine. — La comptabilité de l'État.

Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances (2 vol.), Paris, 1912.

Léon Say. — Les finances, Paris, 1896.

Stourm. — Le budget, son histoire et son mécanisme, Paris, 1912.

3° *Histoire des finances*

Gomel. — Histoire financière de la Législative et de la Convention.

Marcé (de). — La comptabilité publique sous la Révolution, Paris, 1893.

Mollien. — Mémoires d'un Ministre du Trésor (3 vol.), Paris, 1898.

Stourm. — Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution (2 vol.), Paris, 1885.

4° *Comptabilité publique.*

Besson. — Le contrôle des budgets en France et à l'étranger, Paris, 1899.

Chardon. — La Cour des comptes. Thèse, 1887.

Gervais. — Le contrôle des dépenses engagées. Thèse, 1906.

Marcé (de). — Étude sur l'institution de la Cour des comptes en France et dans les principaux États étrangers, Paris, 1890.

Marcé (de). — Étude sur la Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique.

Meyer. — Le contrôle des ordonnateurs, Paris, 1900.

Montcloux (H. de). — De la comptabilité publique en France, Paris, 1840.

Rémy. — Traité de la comptabilité publique, Paris, 1894.

5° Divers

Barthélemy (Joseph). — La compétence dans la Démocratie, Paris, 1916.

IV. — RÉPERTOIRES ET DICTIONNAIRES

Béquet. — Répertoire de droit administratif. Voir : comptabilité publique.

Blanche. — Dictionnaire d'Administration (2 vol.), Paris, 1904.

Block. — Dictionnaire de l'Administration française (2 vol.), Paris, 1905. Voir : comptabilité de fait, comptabilité publique, Cour des comptes.

Say (Léon). — Dictionnaire des finances (2 vol.), Paris, 1889-1894. Voir : comptabilité publique, contrôle.

Say et Chailley. — Nouveau dictionnaire d'économie politique (2 vol.). Voir : budget, contrôle des finances.

V. — ARTICLES, BROCHURES, DISCOURS

Allix. — Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer. Revue politique et parlementaire. Mai 1922.

Audibert. — Du contrôle des dépenses publiques par la Cour des comptes et le pouvoir législatif. Discours prononcé à la séance solennelle de rentrée de la Cour des comptes (17 octobre 1881).

Ducrocq. — La Cour des comptes et son histoire, broch., Paris, 1870.

Jèze. — Revue de science et de législation financière, 1910.

Marcé (de). — La Cour des comptes italienne. Annales de l'École libre des sciences politiques, année 1890.

Petitjean. — Du contrôle de la Cour des comptes sur les comptabilités occultes. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes (3 novembre 1877).

Renaud. — Discours prononcés aux audiences solennelles du 17 octobre 1887, du 16 octobre 1888 et du 16 octobre 1896.

VI. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Rapport de L. Marin, au nom de la Commission des comptes définitifs de la Chambre sur l'exercice 1907. (Ministère des Affaires étrangères). S. O. 1911. Doc. parl. n° 1170.

Rapport d'Emm. Brousse, au nom de la Commission des comptes définitifs de la Chambre. S. O. 1912. Doc. parl. n° 1852.

Proposition de loi de Fleury-Rayvarin, Chambre des Députés. Doc. parl. n° 2065. S. O. 1921.

INTRODUCTION

Il est devenu banal aujourd'hui de déplorer l'état fâcheux des finances de la France. Mais toute situation comporte des enseignements qu'il faut s'efforcer de dégager, et d'autre part, le législateur se doit de proposer des solutions aux problèmes nés des difficultés du moment.

Les dépenses des services publics ont plus que doublé depuis 1914. Un budget spécial qui a largement recours au crédit pourvoit aux besoins des pensions et des réparations. La dette publique s'est accrue chaque année : ses arrérages constituent plus de la moitié des dépenses ordinaires. Devant l'énormité des charges et l'incertitude de l'avenir on est tenté de penser qu'une telle situation est sans précédent.

Ce serait une erreur de le croire. Il est intéressant, au contraire, de la rapprocher des circonstances auxquelles les ministres de la Restauration eurent à faire face. En 1814 et en 1815, les caisses publiques étaient vides, les pillages ennemis avaient appauvri une grande partie du territoire, un arriéré considérable pour l'époque était exigible dans de courts délais. Grâce à l'énergie du Gouvernement, à la science des ministres qu'il sut choisir, les obstacles furent surmontés. Mais

l'intensité de la crise elle-même avait fait ressortir l'urgence de certaines réformes budgétaires que le baron Louis, Corvetto et M. de Villèle s'employèrent à introduire dans notre législation.

Le ministre Louis, le premier, après avoir rétabli l'ordre dans la Trésorerie, collabore avec les assemblées législatives, à l'aménagement des budgets de 1814 et de 1815. C'est avec lui que la Chambre des Députés inaugure le vote régulier des recettes et des dépenses. La loi du 25 mars 1817 confirme les pouvoirs du Parlement : désormais, il ouvrira les crédits nécessaires et les répartira entre les divers services publics. Les célèbres ordonnances de M. de Villèle viennent ensuite, de 1822 à 1827, poser les règles fondamentales qui régissent encore notre comptabilité publique. Les ordonnateurs doivent joindre à l'appui de leurs ordonnances ou mandats de paiement les pièces justificatives de la dépense. L'exercice est clos à une date fixe. Les Ministres sont astreints à produire des comptes annuels de l'emploi de leurs crédits. Une commission spéciale en vérifie la concordance avec les écritures de la comptabilité générale. Le contrôle de la Cour est facilité par l'institution de résumés généraux par classes de comptables. D'autres réformes encore, que nous aurons l'occasion de citer sont réalisées à cette époque.

Ainsi nous constatons, qu'après une période de crise, les Pouvoirs publics, il y a un siècle, ont compris

la nécessité d'organiser fortement la comptabilité publique. Par une série de dispositions dictées par les circonstances, ils ont su rétablir la prospérité du pays et élaborer le régime sous lequel nous vivons encore.

De nouvelles épreuves ont récemment apporté, à la vie nationale, des troubles plus graves peut-être que ceux du début du siècle dernier. Une institution si bien équilibrée qu'elle semble à sa création, révèle des insuffisances à l'usage. Mais lorsque les événements renversent les conditions antérieures, ses imperfections éclatent, des réformes s'imposent. Aujourd'hui, comme sous la Restauration, il faut reprendre l'organisation des finances publiques. La gravité des charges de l'État, l'extension corrélatrice des chiffres du budget, l'introduction d'une nouvelle fiscalité, le désordre des exercices de guerre mettent en évidence le rôle éminent du contrôle budgétaire. C'est donc vers une adaptation des règles de la comptabilité publique aux circonstances nouvelles qu'ont tendu les efforts des réformateurs. Dans cette intention, les dernières lois de finances renouvellent les menaces d'usage contre les ministres ordonnateurs et accentuent pour les comptables leurs obligations de caissiers. Certains ont voulu aggraver le contrôle des dépenses engagées : une proposition de loi du mois de décembre 1922 répond à ce souci. D'autres, enfin, ont pensé à la Cour des Comptes. Ils ont estimé que l'on pourrait tirer un plus grand

parti de ses travaux et de la compétence des magistrats qui la composent.

Après avoir rappelé brièvement l'organisation de ce grand corps de l'État, nous préciserons, au cours d'un chapitre préliminaire, la mission qu'il est question de lui confier en augmentant ses attributions administratives et politiques. C'est l'étude de cette extension qui sera le sujet de notre exposé.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'Organisation de la Cour des Comptes. Ses attributions

§ 1^{er}. *Institution de la Cour des Comptes.*

La Cour des Comptes se plaît à rappeler en tête de ses déclarations générales la célèbre ordonnance de Philippe V le Long, du 13 juillet 1318. Mais, comme dit M. Stourm, « sa véritable noblesse est toute moderne » et date du début du siècle dernier. L'abolition des anciennes Chambres des Comptes par la loi du 4 juillet 1791, l'erreur de l'Assemblée Constituante qui avait cru devoir juger elle-même les comptes préalablement vérifiés par un Bureau de comptabilité, l'organisation en l'an III de la Commission de comptabilité nationale trop restreinte en face de la tâche à accomplir, avaient déterminé l'annulation d'un arriéré considérable dans l'apurement des opérations comptables. Le Ministre du Trésor, Mollien, avait à plusieurs reprises exposé à Napoléon la nécessité d'instituer à l'exemple des Chambres des Comptes de la monarchie, « une magistrature supérieure qui, séparée de l'action administrative et ayant l'indépendance de l'inamovibilité serait en quelque sorte placée entre le gouverne-

ment et le pays (1) » et, dont seraient justiciables les fonctionnaires chargés du maniement des deniers.

La loi du 16 septembre 1807, suivie du décret organique du 28 septembre de la même année vint donner satisfaction aux vœux du ministre.

§ 2. *Contrôle juridictionnel des comptables; contrôle moral des ordonnateurs.*

Le rôle de cette haute juridiction fut uniquement, à l'origine, de vérifier et de juger les comptes. « La Cour ne pourra en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs » stipule l'article 18 de la loi. Cette interdiction n'est pas abrogée. Mais aux yeux du gouvernement impérial elle signifiait une absence complète de contrôle de la Cour sur les ordonnateurs. Un pouvoir autocratique comme celui de l'Empereur n'aurait pas toléré la critique par une cour souveraine des actes de son administration. Sans doute, les référendaires étaient-ils autorisés « à prendre note des observations qui peuvent résulter de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits. » (art. 20) Ces notes servaient à la rédaction d'un rapport sous la direction du Premier Président, rapport que le prince archi-trésorier portait à la connaissance de l'Empereur. Mais il ne s'agissait là que d'un moyen confidentiel d'informations destiné personnelle-

(1) MOLLIER. *Les Mémoires d'un Ministre du Trésor*. Tome II, p. 80.

ment au souverain, analogue aux comptes-rendus de toute nature que Napoléon exigeait sur tous les détails de l'administration. Ce n'est que sous la Restauration que la Cour des Comptes devint l'auxiliaire du pouvoir législatif. Une semblable attribution n'aurait d'ailleurs pu se comprendre sous l'Empire où le pouvoir législatif dépendait étroitement du souverain et n'avait en matière de finances publiques que des prérogatives illusoires. Le conseiller d'État rapporteur au Corps législatif prit soin de préciser à cet égard le rôle de la Cour : « Le but de l'institution est de seconder et non pas d'entraver la marche du Gouvernement, de porter la sévérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs... Elle ne saurait juger le Gouvernement » (1).

Dès l'origine la Cour possède à l'égard des comptables presque tous les pouvoirs qu'elle détient actuellement. Elle reçut une organisation analogue à celle de la Chambre des Comptes de Paris en 1789, avec un premier président, trois présidents de chambre, dix-huit maîtres des comptes et quatre-vingts référendaires. Le nombre de ceux-ci fut porté par la suite à 86, et, en 1856, fut créée la fonction d'auditeur.

Les comptes, mis en état d'examen, parviennent à la Cour où ils sont étudiés par les conseillers référendaires ou les auditeurs qui dressent un rapport pour

(1) Discours du conseiller d'Etat Defernon, septembre 1807 — cité par STOURM, *le Budget*, p. 557.

chacun d'eux. Soumis ensuite au jugement d'une des chambres, ils sont l'objet d'arrêts provisoires ou définitifs. Ces derniers déclarent les comptables quittes, en avance ou en débet. Il appartient au Ministre des Finances d'en poursuivre l'exécution. Tous les comptables de deniers sont justiciables de la Cour; une loi du 6 juin 1843 étendit sa compétence aux comptabilités-matières.

On peut donc dire que dès sa création la Cour possède de la plénitude de ses attributions en ce qui concerne le contrôle et le jugement des comptes. A cet égard rien d'essentiel n'a été ajouté à « l'œuvre magistrale de 1807. » Il n'y eut que des modifications de procédure et d'organisation qui n'en altèrent pas le caractère primordial.

Les attributions politiques de la Cour qui, au dire de M. Stourm, sont ses meilleurs titres de noblesse, forment un second groupe qui s'est progressivement constitué sous les gouvernements de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Les Chambres prennent à cette époque, connaissance des travaux de la Cour; une certaine collaboration s'établit entre le Parlement et le juge des comptes. La loi du 27 juin 1819 ordonne que le compte annuel des finances soit accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des Comptes. L'ordonnance du 14 septembre 1822 stipule que la Cour devra comparer les totaux des chiffres établis par ses arrêts avec ceux des comptes des ministres. C'est

l'origine des délibérations générales de conformité. L'ordonnance du 9 juillet 1826 vient en faciliter l'établissement en prescrivant à l'administration, la rédaction de relevés par branches de comptables et d'un tableau de virements de comptes. Enfin la loi du 21 avril 1832 complétant et précisant l'œuvre de la loi de 1819 ordonne l'impression du rapport public et sa distribution aux Chambres.

Si le tribunal des comptes a été édifié en une fois par le génie napoléonien, l'organe de contrôle des ordonnateurs et d'informations du pouvoir législatif, au contraire, s'est formé progressivement au cours du premier tiers du XIX^e siècle. Il est né de l'évolution même du régime parlementaire.

La Cour des Comptes a donc une double activité : elle est un tribunal de l'ordre administratif rendant des arrêts sur tous les comptes que la loi soumet à sa juridiction; elle est aussi « une sorte de conseil de censure émettant sur la gestion générale des finances des déclarations et un rapport, qui n'ont d'autre autorité que celle que les pouvoirs publics et l'opinion leur prêtent et qui n'amènent aucunes conséquences nécessaires, rigoureuses, mais qui peuvent provoquer des réformes et des mesures législatives » (1).

Les deux rôles de la Cour des Comptes étant ainsi définis, quel jugement convient-il de porter sur cha-

(1) PAUL LEROY-BEAULIEU. *Traité de la Science des Finances*. Tome II, p. 71.

cun d'eux? On pourrait tout d'abord se poser la question de savoir s'il n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs de faire intervenir, indirectement il est vrai, une cour de justice dans l'élaboration des travaux législatifs, ou bien si la règle de la séparation des fonctions délibérante et juridictionnelle ne s'oppose pas à ce que l'on confie à des magistrats la rédaction de rapports administratifs. L'intérêt théorique de ce problème ne nous échappe pas. Nous nous réservons d'en dire quelques mots à la fin de cette étude, après avoir exposé les réformes que l'on peut apporter aux attributions actuelles de la Cour.

§ 3. *Le contrôle des comptes.*

Ses rapports avec le contrôle exercé par le Parlement.

Notre juridiction des comptes a recueilli les éloges de la presque unanimité de la doctrine. « L'œuvre magistrale de 1807 » a rendu pleinement les services qu'on attendait d'elle. L'étranger s'est inspiré de son organisation. Elle a subsisté intacte jusqu'à nos jours. Sans doute on a pu élever des critiques de détail contre certaines habitudes routinières, on a pu demander la simplification des formalités, la réglementation du recrutement et de l'avancement des membres de la Cour; mais il serait facile de remédier aux défauts aperçus sans altérer en rien la belle ordonnance d'un système déjà plus que séculaire. Ce ne sont pas seulement les

auteurs qui se plaisent à le constater; les parlementaires eux-mêmes qui, à un autre point de vue, la jugent souvent avec sévérité, s'expriment parfois de la sorte : « La Cour des Comptes a porté sa méthode à une perfection telle qu'il ne semble pas qu'en aucun pays existe un organisme aussi parfait » (1).

Les députés et les sénateurs sont en effet à même d'apprécier l'excellence du contrôle de la Cour sur les comptables et ne sauraient s'en désintéresser. Car c'est surtout par l'intermédiaire de cette haute juridiction qu'ils peuvent suivre l'emploi d'une partie importante des ressources de la nation : la comptabilité des matières et celle des budgets départementaux et communaux.

La comptabilité-matières suit des règles bien moins précises et moins coordonnées que celles de la comptabilité-deniers. C'est le Ministre seul, qui, sauf exception, arrête définitivement les comptes-matières. En conséquence le Parlement ne peut avoir connaissance de cette branche importante de la gestion des affaires publiques que par les observations de la Cour qui y sont relatives. Remarque qui s'accroît encore depuis que le système des crédits-matières a été aboli par l'art. 109 de la loi de finances du 31 décembre 1921.

Quant aux budgets des départements et des commu-

(1) Rapport de M. Louis MARIN, au nom de la Commission des comptes définitifs de la Chambre, sur l'exercice 1907 (Ministère des Affaires étrangères) S. O. 1911. *Doc. parl.* n° 1170, page 98.

nes, ils relèvent uniquement des préfets et du contrôle supérieur de la Cour des Comptes, sauf pour 19 budgets communaux qui sont réglés par le Ministre de l'Intérieur. On a souvent critiqué l'exercice de la tutelle des préfets et celui de la juridiction financière des conseils de préfecture. Or, il est superflu de rappeler la répercussion que les finances locales ont sur celles de l'État. L'aménagement des impôts, les prévisions des ressources du budget général sont en corrélation étroite avec l'effort qui est demandé au contribuable par la ville ou le département. Si, comme on l'a dit, il existe une « cloison étanche » entre le Ministre de l'Intérieur qui seul peut réduire les dépenses locales et veiller à l'équilibre de leurs budgets, et, d'autre part, le Ministre des Finances qui doit répartir toutes les charges fiscales entre les citoyens sans compromettre le rendement des impôts de l'État, le Parlement a le devoir très net de se documenter sur la gestion des finances départementales et communales. Ce sont uniquement les travaux de la Cour qui lui permettront de le faire.

§ 4. *Les insuffisances du contrôle de la Cour
sur les ordonnateurs.*

La deuxième série d'attributions de la Cour des Comptes a trait au contrôle des ordonnateurs. Ici, nous l'avons vu, les prérogatives des juges des comptes ont été conquises progressivement, et le système auquel

cette évolution a abouti, est loin d'atteindre la perfection du contrôle très stricte des comptables. Il suffit de lire les observations consignées dans les rapports au Président de la République et les exposés qui émanent des commissions parlementaires des comptes définitifs pour apercevoir les insuffisances du contrôle que la Cour des Comptes exerce sur les ordonnateurs.

« Sa tâche s'appuie sur un texte infiniment trop vague qui ne lui donne aucun droit précis (1) ». Néanmoins il serait exagéré de croire que les efforts de la Cour n'ont jamais aucune influence. Sa patience inlassable a parfois obtenu gain de cause sur l'inertie des administrations; on lui doit des améliorations notables des règlements et la suppression de certains abus. Mais, au total « malgré la conscience qu'elle a de sa mission, malgré la valeur et l'autorité de ses magistrats, malgré sa persévérance, la Cour des Comptes dans la sphère où elle opère, ne parvient pas dans la plupart des cas, à obtenir la disparition radicale et définitive des irrégularités qu'elle poursuit » (2).

C'est qu'elle se heurte dans l'accomplissement de sa tâche à des difficultés d'ordre divers. Tout d'abord, chaque année le Rapport public de la Cour signale des retards dans la production des comptes des Ministères. La loi du 25 janvier 1889 ordonne que ceux-ci, de

(1) Rapport de M. L. MARIN, déjà cité, p. 98.

(2) Rapport de M. Emmanuel BROUSSE, député, au nom de la Commission des comptes définitifs S. O. 1912. *Doc. parl.* n° 1852, page 21.

même que les projets de loi de règlement définitif du budget, soient présentés aux Chambres au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice expiré, soit dans la première quinzaine de janvier. En fait il arrive fréquemment que les dépôts n'aient lieu qu'à la fin de mars. Les Ministères des Affaires étrangères et des Colonies se sont fait remarquer de nombreuses fois par leur inobservation des règles de 1889. Il résulte de ces retards que le travail des conseillers se trouve précipité, car la Cour a toujours mis un point d'honneur à prononcer la déclaration générale de conformité dans les délais légaux, c'est-à-dire avant le 1^{er} mai.

Livrés en retard, les comptes sont, en outre, souvent incomplets. Ou bien, leur forme est succincte, insuffisante ou provisoire. La Cour s'est plainte à diverses reprises de n'avoir reçu du Ministère des Affaires étrangères notamment, que des situations sommaires, souvent même manuscrites, qui suivant les expressions du rapport public sur l'exercice de 1900 « ne se prêtent pas à une vérification approfondie et n'offrent en principe qu'une garantie insuffisante. » Le « laconisme inadmissible » de certaines pièces exige des demandes d'explications, de longues correspondances, d'où de nouveaux délais.

La lenteur des communications entre la Cour et les départements ministériels crée, en effet, un nouvel obstacle au contrôle, plus grave peut-être que celui

qui vient d'être signalé. Il est rare qu'une observation soit immédiatement acceptée par l'administration saisie. En fait, de nombreux échanges de vue sont nécessaires, surtout quand se posent des questions complexes touchant à l'interprétation des textes. Demandes et réponses sont fatalement concises et peuvent être comprises différemment des uns et des autres. Alors s'engage une discussion interminable « dont chaque réplique est séparée par un intervalle d'une année entière ». On peut en rapprochant une série de rapports faire l'historique de ces controverses qui embrassent parfois dix ou vingt ans. C'est ainsi que la réorganisation des administrations centrales des Ministères, prévue par une loi de 1870 et réclamée depuis cette époque par la Cour des Comptes, prescrite de nouveau par la loi du 29 décembre 1882, ne fut accomplie par le Ministère des Affaires étrangères qu'en 1891, sans que la Cour ait cessé de signaler l'accroissement irrégulier de crédits que cette absence de réglementation favorisait.

Enfin il faut mentionner la résistance des bureaux qui par tous les moyens cherchent à décourager le zèle de la Cour. Des demandes réitérées restent sans réponse. Contre cette mauvaise volonté et cette inertie la Cour se trouve désarmée. D'autres fois les réponses sont évasives ou systématiquement « à côté » de la question. Les exemples en abondent. Souvent aussi l'administration semble se soumettre et fait une réponse

de ce genre : « L'observation de la Cour est fondée, des mesures ont été prises pour éviter à l'avenir le retour de semblables irrégularités. » On pourrait croire les mauvaises habitudes réformées. Erreur ! l'année suivante les mêmes abus réapparaissent suscitant les mêmes critiques. En outre chaque ministère semble ignorer les observations que la Cour adresse aux autres. Une irrégularité qu'elle sera parvenue à faire disparaître d'une administration peut renaître l'année suivante chez une autre.

Tels sont, en résumé, les obstacles que la Cour rencontre dans l'accomplissement d'une tâche ingrate. Celle-ci n'est pas absolument dépourvue d'influence : les administrations se soumettent parfois aux vues de la Cour. Mais elle n'est suivie d'aucune sanction. L'autorité morale dont disposent les magistrats des comptes ne peut y suppléer. On en arrive même à se demander si l'on peut, à proprement parler, appeler contrôle l'exercice d'un droit de regard dont les résultats dépendent presque uniquement de la bonne volonté de ceux qui y sont soumis.

§ 5 *La Cour considérée comme auxiliaire du Parlement.*

La Cour ne se dissimule pas le peu d'efficacité de ses critiques. Aussi a-t-elle pris l'habitude de stipuler à la fin de ses rapports au Président de la République, qu'il appartient aux pouvoirs publics et aux chambres

de poursuivre l'œuvre qu'elle a entreprise et de réaliser la suppression des abus et l'élaboration des réformes dont elle signale l'urgence. Ainsi le caractère des attributions administratives et politiques de la Cour se complète. Son rôle de critique des actes des ordonnateurs s'élargit pour devenir celui d'auxiliaire et d'informatrice du pouvoir législatif. C'est ce deuxième aspect qu'il convient maintenant d'examiner brièvement.

« La Cour sait peu de choses sur les ordonnateurs, elle en dit encore moins, et, l'on ne tient nul compte de ce qu'elle dit (1). » Cette phrase de M. Brousse, rapporteur de la commission des comptes définitifs, résume d'une façon saisissante les griefs du Parlement contre la juridiction financière et le défaut de collaboration qui les isole l'un de l'autre. Les Chambres voudraient obtenir de la Cour plus qu'elle ne leur donne et qu'elle ne peut leur donner en raison de son organisation actuelle.

Sa fonction primordiale ayant été de juger l'exactitude des comptes et leur conformité avec les lois en vigueur, la Cour à l'égard des ordonnateurs ne peut qu'apprécier la régularité des opérations. Elle ne se croit pas autorisée — et elle n'aurait pas toujours assez d'informations pour le faire — à juger de l'utilité ou de l'opportunité des actes des administrateurs. S'il en était autrement, elle en arriverait à censurer la poli-

(1) Rapport de M. Emm. Brousse, déjà cité. p. 140.

tique du gouvernement. Elle se contente donc de rapprocher les actes, dont les pièces témoignent, des lois et des règlements, et, d'en signaler au besoin l'irrégularité.

En fait, sous ce contrôle formel se dissimulent souvent des questions de fond. Néanmoins les rapports de la Cour ne visent généralement que des sommes relativement peu importantes tandis que les critiques des commissions des comptes définitifs portent sur des millions. Les observations de la Cour sont peu nombreuses. Celles qui sont relatives au Ministère de l'Agriculture pour les dix années de la période 1900-1909 tiendraient en une trentaine de pages. M. Louis Marin, député, dans un rapport demeuré célèbre indique qu'il a relevé à la charge du Ministère des Affaires étrangères plus d'irrégularités en un seul exercice que la Cour n'en avait signalées dans une période de 30 ans. « Quel que soit, dit-il, le talent avec lequel la Cour analyse certaines fautes commises, la patience inlassable avec laquelle elle les censure, elle n'en relève chaque année qu'un trop petit nombre. » Tous les rapporteurs des commissions des comptes définitifs font la même remarque. Est-ce à dire que tant d'observations importantes échappent à l'attention des magistrats des comptes? C'est un reproche qu'on ne peut leur adresser. Les parlementaires, d'ailleurs se plaisent à reconnaître leur zèle et leur clairvoyance.

S'ils ne tirent qu'un assez faible parti des constata-

tions que leurs travaux les ont amené à faire c'est qu'ils en sont éloignés d'abord, par la limitation du rôle de la Cour, juge de la régularité et non de l'utilité, ensuite, par des scrupules, que certains trouvent excessifs, et un souci de la tradition qui les incitent à réduire au minimum les critiques formulées « soit parce que les preuves n'en apparaissent pas comme assez péremptoires, soit parce que les observations n'apparaissent pas comme opportunes » (1).

Ces habitudes et cet état d'esprit empêchent la Cour des Comptes d'apporter au contrôle législatif tout l'aide que les membres des commissions parlementaires diraient trouver dans ses travaux. Nous avons dit qu'un grand nombre d'anomalies n'étaient pas dénoncées par les rapports publics; c'est, aux yeux des députés et des sénateurs le principal inconvénient. Il en est d'autres. Les commissaires des comptes définitifs se plaignent d'obtenir trop tard communication des pièces comptables qui ont cessé d'être utiles à la Cour. Il est même arrivé que la Cour refuse l'envoi de documents dont elle avait terminé l'examen sous un prétexte « de respect pour le Président de la République qui n'avait pas encore été saisi du rapport public » (2). Et M. Louis Marin, qui relate l'incident, s'étonne qu'une simple question de protocole puisse entraver une œuvre d'une portée aussi élevée que le contrôle

(1) Rapport de M. L. MARIN, déjà cité p. 99.

(2) *Ibid.* p. 141.

parlementaire. Quelques pages plus loin, il regrette encore que la Cour ne se prête pas aux demandes de renseignements complémentaires qui lui sont adressées (1).

Les membres des commissions des comptes définitifs qui ont assumé la lourde tâche de réaliser un contrôle législatif consciencieux font montre de sévérité pour le rôle de la Cour. M. Emmanuel Brousse a même été jusqu'à poser la question de l'utilité de ce grand corps de l'État dont le contrôle des comptables ferait double emploi avec celui de l'Administration centrale des Finances et dont le contrôle des ordonnateurs serait en pratique inexistant (2).

On aperçoit vite ce qu'une telle appréciation a d'exagéré. L'institution que l'on critique peut rendre d'éminents services à condition que l'on prenne certaines mesures pour tirer complètement parti de ses travaux. Sans doute, les observations que la Cour formule dans son rapport public, sont exposées à rester lettre-morte si les représentants de la nation n'y puisent les éléments de réformes à accomplir. Sans doute, ces rapports publics eux-mêmes laissent bien des irrégularités. Mais que pourrait être le contrôle parlementaire si la Cour ne lui fournissait les bases de ses investigations? Séparés, les deux contrôles parallèles risquent de demeurer inefficaces. La nécessité d'une collabora-

(1) Rapport de M. L. MARIN *déjà cité*, p. 146.

(2) Rapport de M. Emm. BROUSSE *déjà cité*, p. 142 à 146.

tion étroite est évidente. Monsieur Fleury-Ravarin et un certain nombre de ses collègues de la Chambre des Députés ont eu le souci de la tenter. Une proposition de loi due à leur initiative dresse un programme d'action commune de la Cour et du Parlement et étend le champ d'activité de notre juridiction financière (1).

§ 6. *Indication du plan adopté.*

Concluons donc. De l'exposé qui précède deux constatations se dégagent. D'une part, le contrôle de la Cour sur les ordonnateurs est insuffisant : la découverte de centaines d'irrégularités dans les exercices clos le démontre. D'autre part, ce contrôle a posteriori dont le dernier terme est l'adoption de la loi de règlement, exigerait une collaboration continue entre la haute juridiction des comptes et les assemblées représentatives. M. Fleury-Ravarin en a déduit que des réformes de deux ordres s'imposaient : étendre l'action de la Cour des comptes sur les ordonnateurs et relier le contrôle parlementaire à celui de la Cour. Nous aurons l'occasion d'examiner les moyens que l'éminent député propose pour arriver à ces deux fins.

Nous avons donc l'intention d'étudier dans une première partie la Cour des Comptes dans ses rapports avec les ordonnateurs et l'extension dont ses attributions administratives sont susceptibles. Après avoir posé le principe de l'indépendance des ordonnateurs

(1) Chambre des Députés. *Doc. Parl. S. O.* 1921 n° 2065.

vis-à-vis des juridictions financières, nous verrons comment les attributions actuelles de la Cour à l'égard des ordonnateurs se concilient avec ce principe. Nous examinerons ensuite la possibilité d'étendre ces attributions soit en réalisant un contrôle juridictionnel des ordonnateurs, soit en instituant un contrôle préventif confié à la Cour, soit enfin en augmentant les pouvoirs d'information des juges des comptes par l'attribution, d'un droit d'enquête auprès des administrations, la communication des rapports des inspections des services administratifs et la compétence de connaître de la suffisance des pièces justificatives.

Dans une seconde partie, nous examinerons le rôle de la Cour en tant qu'auxiliaire du Parlement. Après avoir rappeler le développement des attributions politiques de la Cour et montré la nécessité d'une collaboration entre la Cour et le Parlement pour le contrôle a posteriori du budget, nous étudierons les divers moyens de la rendre fructueuse, soit par la remise directe au Parlement du rapport annuel et par une meilleure utilisation des référés, soit en organisant suivant l'exemple anglais des débats oraux entre les représentants des Chambres et ceux de la Cour. De telles réformes entraîneraient des modifications nécessaires soit dans l'organisation soit même dans le recrutement de la Cour des comptes. C'est par cette étude que se terminera notre seconde partie.

PREMIÈRE PARTIE

L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DES COMPTES DANS SES RAPPORTS AVEC LES ORDONNATEURS

CHAPITRE PREMIER

L'incompétence juridictionnelle de la Cour des Comptes à l'égard des ordonnateurs

On s'accorde à dire dans le langage courant que les ordonnateurs sont indépendants de la Cour des Comptes. C'est là une expression qui est trop large pour être pleinement exacte. En fait le principe de séparation des fonctions oppose l'ordonnateur au juge des comptes. Mais, si de cette opposition naît le principe de non-juridiction du juge des comptes sur l'ordonnateur, il ne faut pas en déduire une indépendance absolue de ce dernier. L'ordonnateur pourrait être logiquement soumis au juge des comptes toutes les fois que ses actes permettent de l'assimiler à un comptable. La pratique actuelle ne l'admet que lorsqu'il y a gestion de fait. En outre, l'indépendance des or-

donnateurs est loin d'être entière car ils sont soumis à un contrôle moral de la Cour qui tend à s'accroître. Il convient d'étudier ces différents points.

§ 1^{er}. *Les deux aspects de la séparation entre les fonctions d'ordonnateur ou d'administrateur et celles de juge des comptes.*

L'indépendance réciproque de la Cour des Comptes et des administrateurs ou ordonnateurs n'a jamais été affirmée d'une façon solennelle et absolue. Il n'y a pas en cette matière de textes généraux comparables à ceux de 1790, de l'an III et du Code pénal, qui assurèrent une séparation complète entre l'administration et le pouvoir judiciaire.

On ne trouve nulle part d'interdiction formelle adressée au juge des comptes de s'immiscer dans les fonctions administratives et d'adresser des injonctions aux agents du pouvoir exécutif. En fait, cependant, cette prohibition existe, et, bien qu'elle ne résulte que des principes généraux de notre droit public moderne, elle n'en est pas moins certaine. La Cour des Comptes de 1807 a rompu les anciennes traditions des chambres des comptes de la monarchie : elle se maintient dans son rôle de tribunal, elle s'interdit toute ingérence dans les fonctions des agents ou des conseils administratifs.

Telle est la discipline générale. A-t-elle toujours été suivie d'une façon rigoureuse? On cite parfois quel-

ques arrêts où il est possible de voir des empiètements de la Cour sur les attributions des autorités administratives. A l'examen, ces décisions nous paraissent au contraire ne pas dépasser la compétence normale de la juridiction des Comptes.

C'est ainsi que dans un arrêt Guéry du 11 juillet 1911, la Cour a alloué certaines dépenses à un comptable de fait, alors que ces dépenses avaient été rejetées par l'autorité budgétaire pour défaut de justification. La Cour a considéré que le rejet de ces dépenses par le Conseil municipal, pour la seule raison de l'insuffisance des justifications équivalait à une reconnaissance implicite de leur utilité communale. Cet argument a contrario a donc permis à la Cour d'admettre l'utilité des dépenses alors qu'en fait l'autorité budgétaire ne s'était pas prononcée sur ce point. Doit-on considérer qu'elle a outrepassé ses pouvoirs? La critique que l'on peut élever contre cette décision atteint toute conclusion déduite d'un raisonnement de cette forme. Dans deux arrêts du 15 juin et du 10 décembre 1903 la Cour avait semblé se montrer plus respectueuse des autorités budgétaires : elle affirmait notamment dans le premier de ces arrêts que le juge des comptes ne pouvait, sans excès de pouvoir, « se substituer à l'autorité budgétaire en allouant des dépenses que celle-ci n'aurait pas déclarées faites dans un but de véritable utilité communale ». Dans cette espèce la Cour semblait donc exiger une délibération

expresse du conseil municipal précisant le caractère des dépenses litigieuses. Dans l'arrêt de 1911 elle se contente d'une reconnaissance implicite de l'utilité communale, déduite d'une décision qui n'était motivée, en fait, que par le défaut de justification. Le Conseil municipal en basant sur cette dernière raison sa décision de rejet avait-il prévu l'interprétation qu'en donneraient le juge des comptes? Avait-il vraiment entendu affirmer l'utilité communale des dépenses envisagées? Il est permis d'en douter.

Dans une autre affaire la Cour avait à juger le compte présenté par un ancien secrétaire de mairie déclaré comptable de fait d'une subvention allouée par le département au tribunal de commerce pour son entretien et de menus frais. Par un arrêt du 1^{er} décembre 1908, elle admit en dépenses les sommes figurant au compte présenté sans viser aucune délibération du Conseil général statuant sur l'utilité départementale.

Voilà donc deux cas où l'on peut être tenté de considérer que la Cour s'est substituée dans une certaine mesure à l'autorité budgétaire (1). Nous ne sommes pas de cet avis.

Dans l'affaire de 1908 la Cour n'a exigé aucune dé-

(1) LESAGE cite d'autres exemples qui nous ont paru moins caractérisés que les deux arrêts que nous mentionnons. — *Les Administrateurs et les Ordonnateurs devant les juridictions financières*. Thèse 1913, page 48, en note.

libération du Conseil général alors qu'il s'agissait de maniement de deniers départementaux. Mais cette attitude nous paraît pleinement justifiée par l'un des motifs invoqués et que nous citons :

« Attendu... que les dépenses ne sont pas toutes appuyées de justifications en forme, mais que la nature même des paiements et des circonstances de la cause permettent de faire application dans l'espèce de l'article 25, § 3, du Décret du 31 mai 1862, et, de suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites..... etc..... »

La faculté que le Décret de 1862 donne à la Cour de juger en équité n'aurait plus de sens, si elle ne l'autorisait à se tenir parfois en dehors des règles ordinaires de la comptabilité.

Dans l'affaire Guéry de 1911 la Cour a admis une reconnaissance implicite, par le Conseil municipal de l'utilité communale des dépenses effectuées par le comptable de fait. La critique que l'on élève ne porte que sur le mode d'interprétation de la Cour. Il est évident qu'un raisonnement a contrario n'est pas toujours d'une absolue rigueur logique. Mais faut-il en conclure que la Cour a commis un excès de pouvoir? Ce serait condamner une méthode d'argumentation assez généralement admise. Ce serait aussi attacher une trop grande importance à la forme de la délibération du conseil municipal. Enfin il ne faut pas oublier que là aussi il s'agit d'une gestion de fait et qu'en cette

matière, la Cour dispose de pouvoirs plus étendus. Elle est donc restée dans la limite de sa compétence en interprétant largement la délibération de l'autorité budgétaire.

On ne doit pas non plus considérer comme une atteinte aux prérogatives de cette autorité, le classement par la Cour des recettes ordinaires ou extraordinaires d'une commune autrement que ne l'avait effectué le budget examiné. Il s'agit dans ce dernier cas d'une question de compétence, car l'on sait que c'est d'après le chiffre des revenus ordinaires des communes que se déterminent les compétences respectives des Conseils de préfecture et de la Cour.

Peut-être pourrait-on trouver d'autres exemples à rapprocher de ceux que nous avons cités. Il est certain cependant que les quelques décisions sur lesquelles une discussion serait possible ne pourraient constituer à elles seules une jurisprudence. Tandis qu'au contraire, dans un grand nombre d'arrêts la Cour des comptes s'est toujours montrée très scrupuleuse de respecter les attributions budgétaires des assemblées élues. Elle ne s'est pas davantage ingérée dans les attributions des administrateurs actifs.

Ainsi donc, une jurisprudence certaine qui s'appuie sur les principes généraux de notre droit public montre que la prohibition, pour la Cour des comptes, d'empiéter sur les attributions administratives, bien qu'elle ne soit pas sanctionnée par des textes, n'en

existe pas moins. Cette prohibition est le premier aspect de la séparation entre les fonctions de juge des comptes et celle d'ordonnateur ou d'administrateur. Elle ne suffirait pas à l'assurer complètement. Il faut que l'interdiction d'administrer soit doublée par une interdiction de juger les ordonnateurs et les administrateurs.

Mais l'incompétence du juge des comptes à l'égard des ordonnateurs, au lieu d'être simplement déduite des principes généraux du droit, est en outre stipulée par des textes précis. Cette sanction législative et réglementaire s'explique : il n'est pas inutile de spécifier, en effet, que toute une catégorie des fonctionnaires, qui participent à l'exécution du budget, est indépendante du tribunal chargé d'en assurer le contrôle juridictionnel. L'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 est ainsi conçu : « La Cour des comptes ne pourra en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. » L'article 426 du Décret du 31 mai 1862 reproduit la même règle dans les mêmes termes sauf la disposition relative aux pièces justificatives.

La répétition des mêmes dispositions ne laisse aucun doute sur la netteté du principe. Ainsi se trouve assu-

ré le deuxième aspect de la séparation entre les fonctions de juge des comptes et celles d'ordonnateur ou d'administrateur. Mais si la certitude du principe de non-juridiction est incontestée, en raison de son inscription formelle dans notre législation, nous verrons néanmoins, d'une part, que la pratique y a amené une dérogation en appliquant aux ordonnateurs la théorie de la gestion de fait, et, d'autre part, que nombre d'auteurs regrettent l'absence de contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs.

§ 2. *La Portée du principe de non-juridiction de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs.*

Son extension abusive.

La jurisprudence de la Cour est une affirmation continue de son incompétence à l'égard des ordonnateurs. Il semble, à première vue, que l'application du principe soit extrêmement facile étant donnée la netteté de la distinction entre les ordonnateurs et les comptables. Elle est cependant moins aisée qu'on ne serait tenté de le croire, lorsque la Cour a connaissance des fautes administratives qui se rattachent à une gestion de fait. Les exemples en sont fréquents dans la comptabilité des communes. La Cour met alors un soin particulier à s'assurer du caractère comptable des opérations qu'elle a à examiner, et, les motifs de ses décisions ne manquent pas de rappeler chaque fois l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807.

Les textes et la jurisprudence s'accordent donc formellement pour écarter les ordonnateurs de la juridiction de la Cour.

Mais, de ce principe de non juridiction, des conséquences ont été déduites qui peuvent paraître exagérées et qui réduisent abusivement les pouvoirs de la Cour des Comptes. On a peut-être eu trop tendance à interpréter l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 comme assurant une indépendance absolue aux ordonnateurs vis-à-vis du juge des comptes.

Les inconvénients de cette doctrine se révèlent notamment dans deux hypothèses.

A. — INCOMPÉTENCE DE LA COUR A L'ÉGARD DES
ORDONNATEURS REQUÉRANTS.

On sait que l'article 91 du Décret du 31 mai 1862 met entre les mains des ordonnateurs un moyen de forcer la résistance du comptable qui refuse de payer une dépense mandatée sur sa caisse : la réquisition.

L'usage de la réquisition dès que le comptable s'y soumet le dégage, dans une certaine mesure, de sa responsabilité et par contre, engage dans la même proportion, celle de l'ordonnateur. Il est évident qu'un payeur ne peut plus être déclaré responsable d'un acte dont il n'est pas libre de refuser l'exécution. La garantie que possède le Trésor et qui s'exercerait éventuellement sur le cautionnement, tombe de ce fait. Le Trésor serait désarmé et ses intérêts sans défense, si

le texte qui supprime la responsabilité du comptable ne faisait naître en même temps une responsabilité exceptionnelle à la charge de l'ordonnateur. Celle-ci est destinée à remplacer l'autre. Elle est nécessaire afin d'assurer au Trésor une garantie qu'il ne trouve plus chez son payeur.

Cette substitution de l'ordonnateur au comptable indique nettement la nature de la responsabilité mentionnée par l'article 91 du Décret de 1862. Tenant lieu de la responsabilité du comptable qui s'atténue, elle ne pourrait être d'une nature différente de celle-ci sans une diminution dangereuse des droits du Trésor. Elle doit donc avoir le caractère pécuniaire.

Sans doute les ordonnateurs ne sont pas astreints à l'obligation du cautionnement puisque normalement ils ne sont pas tenus pécuniairement de leurs actes; mais ce fait ne suffit pas à contredire la nature pécuniaire de leur responsabilité exceptionnelle. D'autre part, la menace des sanctions administratives et hiérarchiques, telles que la révocation ou le déplacement, seraient certainement moins opérante qu'une responsabilité de cette sorte. Ainsi, les considérations de théorie et d'utilité pratique s'accordent pour en affirmer la nécessité.

Cependant, il en est autrement, et, le caractère pécuniaire n'a jamais été reconnu à la responsabilité que l'ordonnateur prend à sa charge en requérant. Remar-

quons tout d'abord, que l'auteur du Décret du 31 mai 1862 ne parle de cette responsabilité que d'une façon très peu précise (art. 91) : « Si.... l'ordonnateur requiert par écrit *et sous sa responsabilité* qu'il soit passé outre au paiement.... ». Le Décret fait allusion à cette responsabilité et ne la définit pas. Cela ne peut étonner car le problème soulevé par la mise en œuvre de la responsabilité des ministres et des ordonnateurs n'a pas encore reçu de solution pratique dans notre droit public. Cette grande question de principe restant pendante, devait-on admettre qu'elle fût résolue sur un point particulier et que la responsabilité des ordonnateurs requérants eût une sanction matérielle?

La rigueur du raisonnement, le souci des intérêts du Trésor semblaient cependant devoir y conduire. La pratique actuelle est différente. Il faut le regretter : la prétendue responsabilité visée par l'article 91 reste lettre-morte, car on ne peut admettre que ce texte ait simplement entendu faire allusion au pouvoir disciplinaire. Elle n'est pas sanctionnée et aucun tribunal n'est désigné pour en connaître. Cette mission revient sans conteste au juge des comptes pour peu que l'on admette, comme il est logique de le faire, que la réquisition opère une substitution de responsabilité de l'ordonnateur au comptable. Ce n'est, à notre avis, que par une interprétation abusive du texte de 1867 que l'on écarte la compétence de la Cour. Et ce serait une

réforme heureuse que de faire rentrer, sur ce point, les tribunaux des comptes dans l'exercice de leurs attributions normales.

B. — INCOMPÉTENCE DE LA COUR A L'ÉGARD DES
DENIERS DES ORDONNATEURS.

Il y a une autre exception aux règles ordinaires de la comptabilité publique que l'on peut rapprocher de la réquisition : celle des deniers ministériels ou deniers de l'ordonnateur. Ceux-ci sont des deniers publics, mais n'ont pas le caractère de deniers du Trésor. Ils sortent des caisses du comptable pour être remis à certains fonctionnaires, les régisseurs d'avances, sans qu'il y ait eu au préalable justification du service fait.

Les régisseurs d'avance ont un double caractère, ils sont à la fois administrateurs et comptables. Ils dépendent étroitement de l'ordonnateur auquel ils sont rattachés par la hiérarchie administrative. Enfin, ils ne relèvent pas du contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes et c'est là l'exception la plus considérable aux règles habituelles. Sans doute, au moins pour les régies de dépenses, la comptabilité des deniers ministériels se trouve-t-elle reprise dans celle des comptables une fois les opérations terminées. Le contrôle de la Cour s'exerce alors indirectement. Mais il suffit de supposer que les opérations de la régie ne soient pas apurées régulièrement pour que ce contrôle devienne

illusoire. La Cour doit alors allouer les dépenses au comptable qui prouve qu'il a fait les diligences nécessaires, et, d'autre part, elle ne peut rien contre les régisseurs fautifs (1).

Dans ce cas, des comptabilités importantes sont soustraites au contrôle juridictionnel. Tel est le vice essentiel du système. L'incompétence de la Cour à l'égard des régisseurs, qui se justifie peut-être par des raisons pratiques, est illogique dans la rigueur des principes. Les régisseurs, qui sont des comptables, ont aussi le caractère d'agents administratifs. N'a-t-on pas voulu, en écartant la compétence de la Cour affirmer, une fois de plus, l'indépendance des ordonnateurs et des administrateurs vis-à-vis du juge des comptes? Peut-être a-t-on craint en soumettant les écritures des régisseurs à la Cour de donner à celle-ci un pouvoir indirect de juridiction sur les ordonnateurs principaux dont les régisseurs ne sont que les subordonnés. La véritable raison des règles particulières aux deniers ministériels n'est-elle pas, ici encore, une extension abusive du principe de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807?

Ainsi, dans les deux hypothèses que nous avons envisagées, celle des ordonnateurs requérants, et celle des deniers ministériels, le pouvoir de contrôle de la Cour des Comptes est tenu en échec. Cette tendance

(1) RÉMY, *Traité de la Comptabilité publique* p. 445 et suivantes.

à restreindre les attributions normales de la Cour des Comptes à sa source, selon nous, dans une interprétation erronée de l'esprit des textes de 1807. L'article 18 devrait être entendu, non comme assurant une indépendance entière des ordonnateurs vis-à-vis du juge des comptes, mais simplement comme interdisant à la Cour d'étendre sa juridiction sur les ordonnateurs pour les actes de leur fonction. Cette manière de voir semble confirmée par l'application de la théorie de la gestion de fait, qui permet à la Cour d'atteindre les ordonnateurs qui sont sortis de leur rôle pour participer au maniement des deniers.

§ 3. *Une exception au principe : l'application de la théorie de la gestion de fait aux ordonnateurs.*

On sait qu'un des principes fondamentaux de la comptabilité est que les deniers publics ne doivent être maniés que par des fonctionnaires spéciaux, les comptables. Lorsqu'il arrive que des personnes non mandatées à cet effet s'immiscent dans ce maniement, soit de bonne foi, soit dans une intention frauduleuse on dit qu'il y a gestion de fait. Le caractère des gestions de fait est toujours le même : faire des deniers publics un emploi autre que celui qui a été prévu par l'autorité budgétaire compétente (1). Les gestions de fait aboutissent en pratique à soustraire au contrôle ju-

(1) RÉMY, *Traité de la comptabilité publique*, pages 506 et suivantes.

diciaire une partie des valeurs publiques et à méconnaître ce principe essentiel du droit budgétaire : le consentement de tous à l'impôt. Il faut donc, pour sauvegarder les intérêts généraux de la nation que les comptables de fait soient assimilés aux comptables réguliers, et soumettre après coup les gestions illicites aux formes de contrôle imposées aux gestions régulières. Ces raisons ont déterminé l'extension aux comptabilités de fait de la juridiction des comptes, que l'article 25 du décret du 31 mars 1862 formule ainsi :

« Toute personne autre que le comptable qui sans autorisation légale se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est par ce seul fait constituée comptable.

« Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites. »

Pour que les règles de la comptabilité publique soient sauvegardées il faut que tous les manutentiers de deniers, sans considération de personne, soient soumis au contrôle du juge des comptes. Il est nécessaire que la compétence de celui-ci soit une compétence *ratione materiæ*. D'ailleurs la généralité des termes de l'article 25 confirme sans aucun doute cette façon de voir. Il en résulte que relèveront du juge des comptes, tous ceux qui, à un titre quelconque, seront intervenus dans le maniement des deniers, que ce soient

de simples particuliers ou des administrateurs. Les ordonnateurs responsables d'une gestion de fait, se trouvent par là même soumis à la juridiction financière.

La compétence de la Cour et des autres juridictions des comptes s'étend non seulement à ceux qui ont été effectivement dépositaires des fonds mais aussi à ceux qui ont organisé, facilité ou même toléré une gestion irrégulière (1). La conception de la gestion de fait ainsi élargie sera amenée à comprendre fatalement et surtout des ordonnateurs. Ce sont eux en effet qui par la nature de leurs fonctions sont le plus exposés à prendre part à des opérations comptables irrégulières. Ces opérations ne peuvent normalement s'effectuer que grâce à la participation de plusieurs individus. Une jurisprudence constante, dont le système a été brillamment exposé par le Procureur général Petitjean (séance solennelle du 3 novembre 1877), soumet aux conséquences de la déclaration de gestion de fait toutes les complicités directes ou indirectes qui ont secondé les principaux coupables.

La compétence de la Cour à l'égard des ordonnateurs auteurs de gestions de fait est donc définitivement assise. Les fonctionnaires incriminés ne contestent plus aujourd'hui la légitimité de la décision qui les défère aux tribunaux des comptes.

On peut d'ailleurs considérer l'exercice de cette compétence comme une application du principe posé

(1) Cour des Comptes. Arrêt du 19 février 1886.

par l'article 17 du Décret de 1862 qui déclare incompatibles les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Ce principe étant d'une rigueur absolue implique pour l'ordonnateur la perte immédiate de cette qualité dès qu'il commet des actes de nature comptable. Son titre d'ordonnateur lui conférait une sorte d'immunité à l'égard du juge des comptes; il en perd le bénéfice par sa faute en outrepassant ses attributions. Ainsi l'article 25 qui fixe les pouvoirs du juge des comptes en cas de gestion de fait, ne serait en réalité qu'une sanction du principe de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Des considérations pratiques viennent en outre justifier amplement l'application aux ordonnateurs de la théorie de la gestion de fait : ce sont ces fonctionnaires qui sont les plus facilement incités à participer au maniement irrégulier des deniers alors que des particuliers ne peuvent le faire que dans des hypothèses exceptionnelles. On y voit aussi un frein utile qui les retient d'empiéter sur les fonctions des comptables.

Lorsqu'une jurisprudence est équitable et qu'elle rend des services à la chose publique, on trouve toujours des arguments théoriques pour la justifier. Les considérations pratiques abondent ensuite pour en démontrer l'excellence. Nous ne les nierons pas car il est évident que l'édifice du contrôle budgétaire serait menacé si le juge des comptes ne soumettait pas à sa juridiction tous les comptables de fait même si ce sont

des ordonnateurs. On ne peut cependant pas ne pas relever la contradiction qui existe entre cette extension et le principe de non-juridiction posé par l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 : « La Cour des Comptes ne pourra *en aucun cas* s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs. » Les termes du texte général relatif aux gestions de fait ne procèdent pas par énumération précise, mais visent « toute personne qui se serait ingérée dans le maniement des deniers publics... » Doit-on y comprendre les ordonnateurs, et, admettre que le Décret abroge dans ce cas le principe de non-juridiction, qui a été solennellement affirmé par une loi? Pour résoudre cette opposition formelle on a recours à l'idée de la fiction. L'ordonnateur serait devenu fictivement comptable. Dès lors, tout est sauf. Le principe de non-juridiction est respecté, puisque le juge des comptes a devant lui non plus un ordonnateur mais un comptable irrégulier, et la règle de l'article 25 du décret de 1862 s'applique.

Ce raisonnement ne vaut que ce que vaut la fiction qui en est à la base. Doit-on l'admettre? Tout est là. La jurisprudence le fait. Nous pensons au contraire que les textes strictement interprétés ne le permettent pas.

Certains auteurs ont essayé néanmoins de concilier le principe de l'article 18 de la loi de 1807 avec l'application aux ordonnateurs de la théorie de la gestion de fait. Une telle tentative est-elle nécessaire? Il est sté-

rile de demeurer dans le domaine théorique. Il ne faut pas négliger l'importance des faits. Or la jurisprudence de la Cour, qui aboutit à soumettre des ordonnateurs à son jugement, est nécessaire à la sauvegarde des intérêts du Trésor. Elle est équitable, et en outre, elle est le seul moyen de faire respecter le grand principe de droit budgétaire que nous avons rappelé plus haut : les deniers publics ne doivent pas avoir d'autre emploi que celui qui a été prévu par l'autorité budgétaire compétente.

Faut-il pour la légitimer recourir à l'argument d'une fiction discutable? N'est-ce pas un peu se payer de mots? Constatons simplement, qu'ici comme dans bien d'autres cas, la jurisprudence s'est mise en contradiction avec les textes pour des raisons d'équité et d'utilité pratique.

§ 4. *Le Contrôle moral de la Cour sur les ordonnateurs ne fait pas exception au principe.*

La Cour exerce sur les ordonnateurs un contrôle dont nous avons sommairement rappelé l'évolution historique dans notre chapitre préliminaire. N'y a-t-il pas là un échec au principe de l'indépendance des ordonnateurs vis-à-vis des juridictions financières?

Ce contrôle se manifeste par des documents qui émanent de la Cour et qui sont de trois sortes.

Les Ministres établissent pour leurs Départements des comptes de recettes et de dépenses. Le Ministre des

Finances dresse un compte général des finances qui relate les opérations de l'année, l'état des recettes et l'état des dépenses, les comptes de la Trésorerie et des budgets, et, enfin, la situation des finances. Ces écritures sont vérifiées et comparées avec les livres tenus à l'Administration centrale des finances par une commission extra-parlementaire. Une dernière mission doit être accomplie par la Cour. Elle a jugé les comptes des comptables qui lui ont donné connaissance de toutes les opérations budgétaires. En récapitulant les chiffres établis par ses arrêts elle peut procéder à une dernière vérification et les rapprocher de ceux qui ressortent des comptes ministériels. Ces comparaisons se traduisent par les déclarations générales de conformité dont l'une porte sur la gestion annuelle et l'autre sur la situation définitive de l'exercice expiré.

La loi du 16 septembre 1807 autorisait, nous l'avons vu, les conseillers référendaires à réunir les éléments d'un rapport destiné à l'empereur, en mentionnant « les observations qui peuvent résulter de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits. » Sous la restauration le rapport devint public, fut imprimé et distribué. Il signale, parmi les nombreuses infractions que les magistrats des comptes ont relevées à la charge des ordonnateurs, celles que la Cour juge à propos de retenir.

Mais une simple constatation a posteriori serait une

manifestation bien vaine. Pendant ses travaux, la Cour, dès qu'elle a connaissance d'une irrégularité importante, en saisit le ministre intéressé. Ces communications ont reçu le nom de référés. Ils constituent entre les Administrations et le juge des comptes une correspondance qui depuis les décrets du 13 mai et du 31 août 1911 passent par l'intermédiaire d'une commission des référés instituée au Ministère des Finances.

Déclarations générales de conformité, Rapport public, Référés, telles sont les voies par lesquelles s'exerce ce que nous avons appelé le contrôle moral de la Cour sur les ordonnateurs. La mission de la Cour est purement d'être l'informatrice, soit des administrateurs supérieurs, soit du Parlement. Il suffit de rappeler la nature des documents qu'elle émet à ce propos, de constater le caractère modeste du contrôle exercé, pour conclure que le rôle ainsi attribué à la Cour des Comptes n'est pas en contradiction avec le principe de non-juridiction posé par l'article 18 de la loi de 1807. La Cour n'a pas le pouvoir de donner une sanction aux critiques formulées dont la suite dépend uniquement de la bonne volonté des pouvoirs publics. La mission qu'elle remplit à l'égard des ordonnateurs est à l'opposé d'une compétence juridictionnelle; elle se concilie donc parfaitement avec l'interdiction de juger les ordonnateurs.

CHAPITRE II

Le contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs.

Les textes, nous l'avons vu dans le chapitre précédent interdisent à la Cour d'étendre sa juridiction sur les ordonnateurs. Ce n'est que par une fiction qu'elle arrive à les soumettre à ses arrêts dans une série d'hypothèses très limitée en cas de gestions de fait. Si l'on laisse cette exception de côté, le principe de non-jurisdiction demeure absolu, et la Cour n'a qu'un contrôle indirect sur les ordonnateurs. La liberté qui en résulte pour ceux-ci a pu paraître excessive. Ne sont-ils pas comme les comptables, et plus qu'eux encore, préposés à la gestion financière des intérêts de la nation? Les payeurs subissent une discipline étroite, est-il légitime d'en dispenser les administrateurs? Ne convient-il pas au contraire de les soumettre à un contrôle de même ordre, de sanctionner leur responsabilité, et tout d'abord de préciser cette responsabilité? Ces questions ont été souvent discutées et le sont encore, nous devons néanmoins en indiquer les lignes générales avant d'étudier l'extension possible du rôle de la Cour des Comptes en cette matière.

§ 1^{er}. *La responsabilité des ordonnateurs.*

Il est évident que tous les fonctionnaires ont une responsabilité morale envers la nation qui leur a re-

mis le soin de veiller à ses intérêts ou d'assurer ses services. Existe-t-il en outre une responsabilité civile à la charge des agents qui par leur faute, leur négligence ou leur incapacité, ont causé un dommage pécuniaire à l'État? En particulier, les Ministres et les ordonnateurs secondaires sont-ils responsables de leurs infractions aux règles budgétaires.

On a prétendu qu'il était impossible, en pratique, d'admettre la responsabilité matérielle des administrateurs sous peine de leur enlever tout esprit d'initiative. Cette objection n'est pas sérieuse. Une responsabilité nettement définie ne pourrait au contraire que stimuler le zèle de ceux qui y seraient soumis.

On a dit aussi avec plus de raison que la responsabilité pécuniaire a pour corollaire le cautionnement. De quels agents faudrait-il l'exiger, jusqu'où faudrait-il descendre dans la hiérarchie des administrateurs? Un régime démocratique implique l'accession de tous les citoyens aux fonctions publiques. Il serait contraire à cette idée et d'ailleurs impossible, faute de candidats, de ne les ouvrir qu'à des personnes fortunées. Le bien fondé de cette objection est incontestable mais nous verrons dans notre troisième paragraphe qu'il est possible d'en tenir compte, tout en organisant pratiquement la responsabilité civile des ordonnateurs.

Quoiqu'il en soit le droit positif français a posé à plusieurs reprises le principe de cette responsabilité.

En premier lieu, les Ministres ont été l'objet de dis-

positions législatives et constitutionnelles qui visent leur responsabilité civile et qui mettent à leur charge les dépassements de crédits. Ce sont la loi du 25 mars 1817, la constitution de 1848 et la loi du 15 mars 1850. L'article 151 de la loi du 25 mars 1817 porte que : « les Ministres ne pourront sous leur responsabilité dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux. » L'article 98 de la Constitution de 1848 stipule que « dans tous les cas de responsabilité des Ministres, l'Assemblée Nationale, peut selon les circonstances renvoyer le Ministre inculpé soit devant la Haute-Cour de Justice soit devant les tribunaux ordinaires pour réparations civiles. » Enfin d'après l'article 9 de la loi du 15 mars 1850 « aucune dépense ne pourra être ordonnée ou liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du Ministre contrevenant. »

En second lieu des textes réglementaires ont stipulé à l'égard de tous les ordonnateurs en général certains cas de responsabilité. Ils appartiennent au décret du 31 mai 1862. Ce sont :

L'article 15 : « Les administrateurs sont responsables de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent. »

L'article 86 : « Les ordonnateurs demeurent chargés sous leur responsabilité de la remise aux ayants-droits des extraits d'ordonnances ou lettres d'avis en

tenant lieu et des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor. »

Et enfin l'art. 91, que nous avons analysé en étudiant la responsabilité qui échoit aux ordonnateurs requérants.

En troisième lieu il y a un groupe de textes législatifs ou réglementaires qui visent spécialement certaines catégories d'ordonnateurs. Ainsi l'article 11 de la loi du 16 mars 1882 établit la « *responsabilité même pécuniaire* » des généraux commandants les corps d'armée, qui en dehors des cas prévus par les ordonnances, décrets ou règlements, ont prescrit des mesures entraînant des dépenses pour l'État. La loi du 28 nivôse an III (art. 12) organise une responsabilité pécuniaire des commissaires des guerres qui ont été par la suite remplacés par les intendants militaires. Une ordonnance du 27 août 1828 relative aux gouverneurs des colonies, une ordonnance du 22 juin 1847 et le décret du 24 septembre 1896 relatifs aux commissaires de la marine, le règlement d'administration publique du 11 juin 1901 relatif aux commissaires des troupes coloniales établissent à la charge de ces ordonnateurs une responsabilité civile pour certaines fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Nous sommes donc en présence de dispositions lé-

(1) La responsabilité civile des commissaires de la marine est contestée. Voir à ce sujet les conclusions de M. ROMIEU dans l'arrêt du Cons. d'Etat du 19 avril 1907.

gislatives ou réglementaires de trois sortes. Pour les Ministres les lois de 1817 et de 1850, pour certains ordonnateurs (généraux commandants de corps d'armée, gouverneurs, intendants, etc...) les lois, décrets et ordonnances que nous avons énumérés posent théoriquement d'une façon indiscutable le principe de la responsabilité civile. Pour l'ensemble des ordonnateurs secondaires la question n'est pas tranchée aussi nettement. Les trois articles du décret de 1862 mentionnent bien la responsabilité des ordonnateurs mais n'en fixent pas la nature. Doit-on, en raisonnant par analogie, étendre à cette responsabilité le caractère pécuniaire? Il semble qu'il soit logique de le faire. Ce serait une faveur inexplicable au bénéfice de ces fonctionnaires que de les laisser à l'abri des sanctions matérielles. Comment justifier la différence qui en résulterait entre les Ministres et certains agents d'une part, et les ordonnateurs secondaires d'autre part? Enfin, il serait difficile d'expliquer autrement les articles 15, 86 et 91 du décret du 31 mai 1862, car il paraît évident qu'en mentionnant une responsabilité spéciale ces textes n'ont pas entendu faire simplement allusion au pouvoir disciplinaire. De multiples raisons d'utilité que l'on aperçoit facilement, et sur lesquelles nous ne voulons pas nous étendre, démontreraient la nécessité d'une sanction matérielle.

Néanmoins, malgré les arguments de texte et les considérations pratiques, le caractère pécuniaire n'a pas

été reconnu à la responsabilité des ordonnateurs secondaires, pas plus du reste qu'il n'a été possible de mettre en jeu la responsabilité civile des Ministres.

§ 2. *Difficultés que rencontre la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs.*

La jurisprudence constante du Conseil d'État admet en règle générale que les ordonnateurs secondaires n'encourent aucune responsabilité personnelle du fait des fautes qu'ils peuvent commettre dans l'émission des titres de paiement. Elle s'explique par le fait qu'aucun texte de loi n'établit la responsabilité matérielle des ordonnateurs et que les règlements ne définissent pas avec assez de précision son caractère pécuniaire. Elle s'appuie d'autre part sur l'idée que l'ordonnateur n'a pas la disposition manuelle des fonds et que notre système de comptabilité ne peut comprendre de responsabilité pécuniaire qu'à l'encontre des comptables. Des exceptions sont cependant faites à cette règle quand les textes spéciaux, que nous avons cités, visent certains fonctionnaires : généraux, gouverneurs, intendants, etc... Mais en dehors de ces cas la règle générale jurisprudentielle demeure. La commission de revision du décret de 1862 appelée à se prononcer sur ce point l'a sanctionnée.

Ainsi donc, la responsabilité des ordonnateurs, hors certains cas restreints et limitativement énumérés est purement théorique; ou plutôt, le mot responsabilité

n'a de sens que si l'on fait allusion aux sanctions disciplinaires. En France, dans l'état actuel du droit la responsabilité civile des agents subordonnés vient se confondre dans celle des Ministres, chefs des administrations. En somme les corps administratifs — au moins théoriquement — ne jouissent pas de l'irresponsabilité comme pourrait le faire croire la situation privilégiée des administrateurs et des ordonnateurs secondaires. On peut les atteindre dans la personne de leur chef, seul individu responsable de la hiérarchie administrative, et qui est censé couvrir tous les actes de ses subordonnés et répondre de leurs conséquences. C'est donc à travers le ministre que l'on frappera l'ordonnateur secondaire fautif.

On voit le dessin du système. Il peut donner une satisfaction à l'esprit, mais c'est tout. En pratique il est impossible qu'il fonctionne. Il y a, du reste, un défaut d'harmonie éclatant entre la responsabilité formidable qui pèse (théoriquement) sur le ministre et la quiétude dont jouissent tous ses agents. C'est cependant à cette solution que se maintient le droit positif français.

Mais actuellement la question de la responsabilité des ordonnateurs est relativement de peu d'importance. Elle est au moins d'ordre secondaire tant qu'on ne se sera pas entendu sur la responsabilité civile des Ministres.

Celle-ci est hors de contestation. Nous avons vu que les textes de 1817, 1848 et 1850 étaient absolument formels. Le principe est admis de tous.

C'est lorsqu'on arrive à son application que les opinions divergent. Nombre d'écrivains ou de publicistes ont soutenu, en France qu'aucune juridiction n'était compétente pour connaître de la responsabilité civile des ministres.

L'autorité judiciaire devrait être écartée — en vertu du principe de la séparation des pouvoirs — sous prétexte que l'ordonnancement est une opération administrative dont elle ne peut connaître.

La Cour des Comptes, à qui l'on a pu songer à raison de son rôle financier, ne sera pas davantage admise à juger les Ministres, parce que sa juridiction ne porte que sur les comptables et non sur les ordonnateurs.

Enfin le Conseil d'État ne sera pas non plus saisi des actions intentées contre les Ministres parce qu'il ne peut se prononcer qu'après un arrêté de débet ou une contrainte administrative et que cet arrêté ou cette contrainte ne peuvent atteindre les administrateurs qui ont causé à l'État un dommage par leurs fautes de gestion (1).

Les raisons ainsi données sont spécieuses. On comprend que la compétence du Conseil d'État ou de la

(1) JÈZE, *Traité de Science des finances et de législation financière française*, édition 1912, p. 220.

Cour des Comptes ne soit pas retenue, mais « la compétence des tribunaux judiciaires s'impose en l'absence de tout texte qui les écarte (1) ».

En réalité, la difficulté de trouver une juridiction compétente n'est pas la raison qui empêche la mise en pratique de la responsabilité civile des Ministres. La question offre deux aspects. Au point de vue juridique, il est assez simple de résoudre le problème : la doctrine s'accorde généralement aujourd'hui à reconnaître aux tribunaux judiciaires le droit de se prononcer sur les créances que l'État pourrait avoir sur les Ministres. Mais il faut tenir compte du point de vue politique et des raisons qu'on en tire; ces considérations qui sortent du domaine du droit, empêcheront probablement la question de recevoir jamais de solution. Les Chambres ont bien essayé à plusieurs reprises d'obtenir la mise en jeu de la responsabilité de ministres fautifs. Elles se sont heurtées à l'inertie du gouvernement et n'ont jamais eu gain de cause. Cette résistance se comprend.

Les Ministres, au milieu des multiples soucis du gouvernement n'ont pas le loisir d'étudier toutes les pièces qu'on soumet à leur signature. Souvent le voudraient-ils qu'ils n'auraient pas la compétence technique suffisante pour le faire eux-mêmes. En demandant des explications ils ne seraient pas à même d'en vérifier la valeur. Dans les rapports constants et jour-

(1) JÈZE, *ibid.*, p. 221.

naliers qu'ils ont avec eux, ils dépendent de leurs bureaux. À les brusquer ou à les soupçonner ils s'attireraient une grève de renseignements exacts. Il est humain que les Ministres en arrivent à se reposer sur leurs collaborateurs surtout pour des questions qui n'ont pas l'intérêt vivant de la politique. Serait-il équitable de frapper durement un Ministre dans ses biens, pour une faute budgétaire commise par les bureaux, collectivité anonyme et irresponsable, et pour un peu de négligence inévitable de sa part?

Ce sont des raisons de cet ordre qui ont déterminé à laisser la responsabilité civile des Ministres dans le domaine de la théorie. Il serait simple cependant de la mettre en pratique. M. Jèze a indiqué la procédure à suivre :

« ... D'après la loi de finances du 13 avril 1898 (art. 54) les créances de l'État qui ne comportent pas un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, sont perçues au moyen d'états de perception arrêtés par les Ministres et ayant force exécutoire. C'est la procédure qu'il conviendrait d'employer contre le Ministre responsable. La loi de 1898 réservant « l'opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente » l'opposition du Ministre mis en débet serait de la compétence des tribunaux judiciaires, puisqu'il s'agit d'apprécier la responsabilité pécuniaire d'un agent administratif engagée par un fait personnel. »

Dès la constatation de l'infraction, les Chambres

pourraient prescrire au Ministre des Finances de mettre en mouvement l'action publique contre ses collègues fautifs. Cette procédure, conforme aux règles constitutionnelles, aurait toute la célérité requise pour la défense des intérêts du Trésor.

Malgré la certitude des textes et la procédure qui s'offre, le Parlement, pour s'être heurté à l'inertie du Pouvoir exécutif a cru nécessaire d'esquisser d'autres systèmes plus rigoureux pour atteindre plus aisément la personne des Ministres responsables. Aucune des propositions élaborées n'a abouti. La question fut encore débattue pendant la discussion de la loi de finances du 31 décembre 1921. Reprise par la commission des finances du Sénat lors de l'examen d'une loi sur le contrôle des dépenses engagées elle n'a pas encore, croyons-nous, reçu de solution pratique. La commission du Sénat, dans le but de réprimer les dépassements de crédits a fait voter un texte qui interdit aux Ministres à peine de forfaiture « de prendre des mesures entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts » et qui les rend personnellement responsables des infractions à cette disposition. Il ressort des déclarations de M. Bérenger, rapporteur, que la responsabilité civile est liée désormais à la déclaration de forfaiture. La Chambre des députés traduirait les ministres criminels devant la Haute-Cour qui connaîtrait à la fois de l'inculpation de forfaiture et des responsabi-

lités pécuniaires encourues. Le Sénat serait ainsi juge suprême et unique des Ministres décrétés d'accusation par la Chambre basse. Ce retour aux « traditions des grands ancêtres » selon le mot d'un interrupteur, aura-t-il un résultat pratique? L'énormité du châtement, l'appareil solennel de la procédure rendent peu probable l'application du texte voté. Les débats sur une question si grave ne semblent pas d'ailleurs avoir passionné la Haute Assemblée qui compte cependant un certain nombre d'anciens ministres parmi ses membres, et M. Delahaye a sans doute traduit le scepticisme général qui accueillait les déclarations du rapporteur, en disant : « C'est tragique, mais personne ne prend la chose au sérieux! »

Il n'y aura qu'une loi de plus sans que le problème de la responsabilité civile des Ministres ait avancé vers une solution pratique. C'est que les raisons qui empêchent de « prendre la chose au sérieux » ne sont nullement juridiques. Outre les motifs d'équité que nous rappellions tout à l'heure, ne serait-il pas un peu ridicule d'intenter contre un Ministre — quelle que soit sa fortune — une action en remboursement lorsque les dépassements de crédits atteignent aujourd'hui des milliards? Les parlementaires eux-mêmes tiendraient-ils à mettre fréquemment en jeu la responsabilité de Ministres, qui le plus souvent sont leurs collègues et appartiennent à la majorité, pour des fautes dues à une négligence qui peut paraître excusable? Peut-être

les Chambres ne seraient-elles pas disposées à user régulièrement d'une arme que certains réclament pour elles.

Quoiqu'il en soit, la responsabilité civile des Ministres envers l'État n'a jamais été mise en jeu et il est peu probable qu'elle le soit. Celle des ordonnateurs secondaires que l'on pourrait atteindre plus utilement vient se perdre dans celle des Ministres qui ont l'habitude traditionnelle de couvrir leurs chefs de services. En fait donc, les uns et les autres sont intangibles — en ce qui concerne du moins les conséquences matérielles que leurs fautes budgétaires pourraient entraîner à leur égard. Une telle situation a été justement critiquée.

§ 3. *Réforme possible : soumission des ordonnateurs à un contrôle juridictionnel.*

« Tandis qu'on multiplie les contrôles autour des comptables, on laisse les ordonnateurs se mouvoir dans leur indépendance et leur insolvabilité. On juge l'instrument, on ne juge pas la main qui le pousse. Dans la gestion des comptables une erreur d'un centime est impitoyablement relevée. La gestion de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen : les erreurs les plus grossières, les manœuvres les plus frauduleuses peuvent se commettre dans les liquidations sans que la justice financière ait rien à y voir » (1).

(1) DE MONTCLOUX, *La Comptabilité publique en France*, p. 266.

M. de Montcloux qui écrit ces lignes véhémentes dans son traité de la *Comptabilité publique en France* exagère sans doute un peu. Les articles 174, 175 et 177 du Code pénal s'opposent à la réalisation des « manœuvres les plus frauduleuses » et l'on sait, dès qu'un ordonnateur s'aventure dans le maniement des deniers, qu'il tombe sous la juridiction de la Cour. Néanmoins les paroles de l'ancien caissier du Trésor font heureusement ressortir l'inconséquence de notre système comptable qui exempte du contrôle juridictionnel toute une classe de fonctionnaires qui participent cependant à la gestion financière de l'État. La critique de M. de Montcloux précède l'exposé d'un régime où les ordonnateurs seraient passibles d'un contrôle judiciaire.

En effet, puisque les mesures législatives ou réglementaires actuelles sont considérées comme insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de la responsabilité civile des ordonnateurs convient-il de modifier notre législation afin de la rendre possible? Le moyen le plus efficace ne serait-il pas de soumettre les ordonnateurs à une juridiction chargée de fixer les conséquences de leurs fautes?

Pour répondre à ces questions il faut maintenir, croyons-nous, la distinction entre les Ministres et les ordonnateurs secondaires qui nous a guidés dans les développements précédents.

Nous avons vu que, pour les Ministres, l'instrument

de contrainte existe, mais qu'on se refuse à l'employer. En invoquant à tort le principe de séparation des pouvoirs on rejette la compétence des tribunaux judiciaires.

L'incertitude qui règne autour du problème provient dans une certaine mesure de la pratique parlementaire qui, chaque fois qu'elle a, dans le passé, tenté de mettre en jeu la responsabilité civile des ministres, y a vu surtout une arme politique. L'introduction des passions du moment dans l'étude d'une question de droit a amené des flottements dans l'établissement des projets. L'étude intermittente n'a pas permis la construction d'un système général et définitif. Néanmoins les idées mises en avant ont souvent un trait commun : les Chambres ont à jouer un rôle plus ou moins important dans la mise en mouvement de la procédure. Parfois même la décision définitive est réservée au Parlement. C'est là un inconvénient grave qui suffit à faire abandonner l'idée de la responsabilité civile des Ministres envers l'État, quitte, pour sauvegarder les intérêts du Trésor, à la transférer sur la tête de certains hauts fonctionnaires des administrations centrales ainsi que cela se pratique en Italie.

Il est impossible à une assemblée politique d'être impartiale à l'égard d'un ministre ou d'un ancien ministre mis en accusation. Les motifs de droit n'auraient que peu de poids et, même avec la meilleure volonté et la plus entière bonne foi, les parlementai-

res resteraient pour l'accusé des juges politiques tour à tour enclins à la sévérité ou à l'indulgence, suivant les circonstances présentes, la personnalité de l'accusé, les passions des partis. Le même inconvénient existerait, bien qu'à un moindre degré, si le Parlement se contentait de renvoyer le Ministre devant une juridiction indépendante.

Malgré les critiques qui lui ont été adressées nous croyons qu'il vaut mieux en rester à l'état de choses actuel. La responsabilité personnelle des Ministres s'y confond avec leur responsabilité politique. Le jeu des institutions parlementaires écartera du pouvoir ceux qui s'en seront rendus indignes par leurs agissements. « Et, peut-être bien, après tout, un blâme solennel et retentissant est-il, en fait, un châtement assez sévère pour le ministre coupable! » (1) C'est à cette conclusion qu'il faut s'en tenir si l'on veut éviter les injustices d'un système où pourraient trop facilement s'exercer les vengeances politiques.

Mais, si l'on exempte les Ministres d'un contrôle juridictionnel, cela n'implique pas la même immunité pour les ordonnateurs secondaires.

On a depuis longtemps critiqué la fiction qui englobe dans celle du Ministre, chef de l'administration, toutes les responsabilités de ses subordonnés. Or il est facile de renoncer à cette fiction; et si l'on admet

(1) JÈZE, *Science des finances*, p. 182.

qu'une responsabilité politique est suffisante à l'égard des Ministres, pourquoi ne pas organiser à l'encontre des administrateurs, qui leur sont soumis, un contrôle juridictionnel sanctionnant une responsabilité bien définie?

Cette idée a été développée par M. de Montcloux qui dès 1840, s'élevait contre la confusion des responsabilités, qui amène en pratique leur disparition, et, contre le système qui les fait « toutes remonter d'emblée au ministre seul. » « Le paiement dit-il, est un fait complexe. On doit en demander compte à plus d'un agent; aux comptables d'abord, mais aussi aux ordonnateurs. Que les ordonnateurs répondent de leurs œuvres; s'ils ont mal opéré, qu'on les juge! » Cette rigueur cependant ne devrait pas s'étendre aux ministres, car « l'acceptation des plus hautes charges deviendrait, alors une chance imminente de ruine. » Il faut donc dégager « l'acte du ministre de celui de son subordonné » et définir la responsabilité de l'un et de l'autre. Les ministres, en effet, sont obligés de déléguer à leurs agents le soin de liquider les dépenses. Ils ne sont pas en rapports directs avec les créanciers de l'État. Ce sont les fonctionnaires subordonnés qui traitent avec ceux-ci et qui emploient les crédits. La responsabilité naît des détails de l'administration, elle doit rester à la charge de ceux qui sont seuls à les connaître.

Voilà pour la discussion théorique. M. de Mont-

cioux va plus loin et esquisse une application de ses idées. Il devrait y avoir, dit-il, « dans chaque ministère des ordonnateurs centraux qui ne seraient autres que les directeurs actuels. » Dans les départements il y aurait des ordonnateurs locaux qui seraient les chefs de service des administrations. Au près du préfet, qui devrait se maintenir uniquement dans ses attributions politiques, on mettrait un chef de division chargé de l'ordonnancement des dépenses civiles. Tous les ordonnateurs centraux ou locaux seraient astreints à un cautionnement. Les marchés et les liquidations se feraient sous leur responsabilité; ils « répondraient de la régularité de la créance, de l'accomplissement des formes voulues et de l'exactitude des liquidations. Ils seraient pour ces faits justiciables de la Cour des Comptes. »

En somme la réforme proposée par M. de Montcloux peut se résumer sous trois chefs. Séparer de celle des Ministres la responsabilité des agents subordonnés afin d'en faire une réalité. Donner la faculté d'ordonnancer les dépenses des services aux fonctionnaires mêmes qui en assurent directement la marche. Donner à la Cour des Comptes le contrôle juridictionnel de la responsabilité qui en résulte. Cette nouvelle attribution de la Cour s'explique : la responsabilité financière qui aujourd'hui pèse toute entière sur le comptable serait scindée entre celui-ci et l'ordonnateur.

Plus récemment, M. Emmanuel Brousse rapporteur des projets de lois de règlement des budgets de 1907,

1908 et 1909 développait un système inspiré des mêmes idées (1). M. Brousse commence par constater le rôle toujours croissant des collaborateurs placés auprès des ministres. Ceux-ci ne les ont pas, le plus souvent, choisis eux-mêmes mais les ont reçus de leurs prédécesseurs. Il serait profondément injustes de les rendre responsables des fautes d'agents qu'ils ne connaissent pas avant de prendre possession du portefeuille. Il est donc nécessaire — et équitable — de rechercher la part de chacun dans chaque infraction relevée. Mais M. Brousse se place surtout au point de vue du contrôle parlementaire. Il dit bien que « des suretés seraient exigées des ministres, des ordonnateurs secondaires et de tous les agents délégués » mais il ne précise pas autrement le caractère de la responsabilité encourue. Celle-ci serait mise en œuvre par le Parlement qui déférerait les prévenus au Conseil d'État.

Dans un article de la *Revue politique et parlementaire* du mois de mai 1922 M. Edgard Allix offrait une autre solution à la question qui nous occupe. L'auteur rappelle qu'avec les règles actuelles la responsabilité budgétaire est concentrée sur le comptable. Si par hasard on évoque la responsabilité de l'ordonnateur secondaire, il se couvre de l'autorité du Ministre. Or, il est souvent injuste de frapper le comptable pour

(1) Rapport de M. Emm. BROUSSE, député, au nom de la Commission des comptes définitifs. S. O. 1912. n° 1852, p. 195 à 198.

des infractions qui ont leur source ailleurs que dans ses opérations, et l'on ne met guère en cause le Ministre qui n'a pas matériellement le loisir d'examiner sérieusement les documents justificatifs des ordonnances qu'il signe. « Si l'on veut réprimer les infractions budgétaires il semble donc qu'il faille d'abord en faire peser principalement la responsabilité sur leurs véritables auteurs. » Aux responsabilités vagues et diffuses d'aujourd'hui, substituons-en qui soient précises et définies. A l'administration centrale, un directeur de la comptabilité répondrait personnellement des ordonnancements. Pour les crédits délégués, les ordonnateurs secondaires, choisis parmi les agents des services intéressés seraient responsables. Une fois ces principes admis, on pourrait organiser efficacement les sanctions pécuniaires. M. Allix propose alors un système qui écarte les inconvénients des cautionnements et des ruines imméritées que peuvent entraîner des remboursements intégraux. « Le tarif des sanctions devrait être dégressif et fixé dans la proportion combinée du montant du préjudice subi par le Trésor et des émoluments touchés par l'agent. » Il ne pourrait dépasser une certaine quotité du traitement touché l'année précédente. La certitude d'être atteints dans une limite raisonnable, en cas de faute, serait une assurance du zèle des fonctionnaires. Enfin, il appartiendrait au juge des comptes de partager la responsabilité entre comptables et ordonnateurs et

de déterminer la sanction selon qu'il y aurait faute d'administrateur ou faute de caissier.

Le système proposé par M. Allix a l'avantage de fixer la responsabilité des ordonnateurs et de lui donner une sanction pratique. La responsabilité civile des Ministres disparaît. Elle est remplacée par celle d'un haut fonctionnaire de l'administration centrale sauf en cas de réquisition expresse. Les sanctions matérielles proportionnées au préjudice causé et au traitement du fonctionnaire seront plutôt des amendes que des remboursements. Il faut un tribunal pour les infliger : l'auteur renonçant au principe de non-juridiction que posait la loi de 1807 en confie le soin au juge des comptes.

Ainsi se trouve mise en évidence la nécessité de distinguer la responsabilité des ministres — qui est avant tout politique — de celle des autres ordonnateurs qui peut être suivie de sanctions pécuniaires.

Si un jour une solution est enfin adoptée par le législateur, elle s'inspirera sans doute de cette discrimination nécessaire. Ce sont les ordonnateurs secondaires qui peuvent être le plus utilement et le plus justement atteints par la mise en jeu d'une responsabilité civile. Le soin de la sanctionner revient logiquement au juge des comptes. C'est un point qui reste à préciser en s'inspirant de l'exemple de l'étranger.

§ 4. *Attribution à la Cour des Comptes d'un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs. Exemple de l'Italie.*

Dans les propositions, analysées au paragraphe précédent, de M. de Montcloux et de M. Allix, les auteurs admettent la compétence de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs secondaires. La conclusion de M. Emmanuel Brousse dont les préférences vont au Conseil d'État étonne tout d'abord; mais le distingué rapporteur n'a fait qu'exprimer un vœu plutôt que dresser un projet, et d'une façon toute incidente, dans un travail qui a pour but, avant tout, l'examen des exercices clos. Dans une étude plus approfondie M. Brousse en serait sans doute arrivé à reconnaître la compétence de la Cour des Comptes, comme la logique semble le commander. Ce faisant, il aurait pu s'appuyer sur la haute autorité de Laferrière qui voit dans la Cour la seule autorité susceptible de sanctionner la responsabilité ministérielle pour les cas prévus par les lois de 1817 et de 1850 (1), et qui, à plus forte raison lui aurait reconnu facilement le principe d'une juridiction sur les ordonnateurs secondaires.

N'oublions pas que la Cour des Comptes, par son contrôle minutieux des comptables possède déjà tous les éléments d'information qui lui permettraient de

(1) LAFERRIÈRE. *Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux*. 1886, p. 618.

statuer sur les opérations des ordonnateurs. Notre régime actuel met en effet à la charge du comptable la responsabilité de tous les actes qui aboutissent au paiement. Si l'on se décide à faire une discrimination et à attribuer la responsabilité des actes à leurs auteurs véritables, les ordonnateurs auront à assumer une part de la responsabilité qui incombe aujourd'hui aux comptables. Il faut donc les mettre sur le même pied que ceux-ci. En soumettant les ordonnateurs à la juridiction de la Cour on augmente le nombre de ses justiciables mais d'une façon générale on n'étend pas sa compétence dans les faits : ce sont toujours les mêmes opérations qu'elle aura à juger sauf que deux agents auront dorénavant à en rendre compte chacun pour sa part.

C'est à peu près ce qui se passe en Italie. Il faut se garder néanmoins d'accepter sans critique l'exemple de ce pays et de croire qu'il est le tableau exact de ce que donnerait en France l'introduction de la réforme. Le système comptable italien a en effet des particularités très accentuées qui le différencient profondément du nôtre, comme par exemple la comptabilité patrimoniale et la compétence étendue de la Cour des Comptes qui participe au contrôle préventif et même à l'administration directe des finances de l'État.

Sous ces réserves, il est intéressant d'examiner rapidement comment fonctionne en Italie le contrôle juridictionnel des ordonnateurs. Bien que la Cour des

Comptes exerce un contrôle préventif, la responsabilité des ordonnateurs demeure entière. Elle pèse en premier lieu sur les chefs de comptabilité chargés des ordonnancements dans les administrations centrales. La création de ces directeurs de l'ordonnement est une particularité du système italien. Ils doivent s'assurer de la justification de la dépense et de la détermination de la somme pour laquelle le mandat ou le rôle a été émis. Les ordonnateurs secondaires ont des obligations semblables. Ces attributions, en France, appartiennent aux comptables; il est donc naturel qu'elles entraînent la responsabilité judiciaire des ordonnateurs lorsque ceux-ci en sont chargés. Mais en outre les chefs de comptabilité et ordonnateurs ou agents délégués italiens ont à répondre des opérations qui relèvent en propre de l'ordonnement et de l'engagement — vérifier le motif légal de la dépense, liquider le compte, s'assurer qu'aucune loi n'a été violée, qu'il n'y a eu ni dépassement de crédits ni fausse imputation.

Le chef de comptabilité qui refuse de viser une ordonnance qui lui paraît irrégulière doit se soumettre si le Ministre lui en donne l'ordre écrit. Cet ordre est conservé comme pièce justificative à la décharge du chef de comptabilité.

Chefs de comptabilité et ordonnateurs secondaires rendent des comptes à la Cour de la même façon que les comptables. Ils ont à présenter sous leur respon-

sabilité les ordonnances accompagnées des dossiers de pièces justificatives. Les comptables n'ont à répondre que du fait matériel du paiement.

Tel est en résumé le système italien qui à l'inverse des règles françaises répartit la responsabilité budgétaire entre les deux catégories d'agents.

Comment fonctionne-t-il ? Dans la pratique les responsabilités que nous venons de définir sont assez rarement sanctionnées. Généralement, lorsque les ministres exercent leur droit de réquisition à l'égard des directeurs de comptabilité, ils sont approuvés par le Parlement qui, par un « bill d'indemnité », couvre leurs dépassements de crédits (1). Cette latitude est nécessaire : les exigences de l'administration peuvent parfois excéder les prévisions budgétaires. Bien qu'il ne soit pas appliqué rigoureusement, le système italien mérite d'être approuvé; il est assez souple pour se concilier avec les principes constitutionnels et les nécessités de l'exercice du pouvoir. Il a l'avantage de soumettre les ordonnateurs à une responsabilité définie et à un contrôle juridictionnel dont la seule menace suffit à empêcher bien des irrégularités.

M. de Marcé estime que le système français qui fait peser l'ensemble des responsabilités sur le comptable et qui, par l'intermédiaire de celui-ci contrôle l'ordonnateur, est préférable, à cause de l'entière indé-

(1) Voir BESSON. *Le contrôle des budgets*, p. 589.

pendance qu'il assure à l'administration (1). Notons d'abord que l'on pourrait contester que cette pleine indépendance fût un bien. Le fait de soumettre les ordonnateurs à un contrôle n'est-il pas avant tout un retour à l'ordre et à l'équité plutôt qu'une atteinte à leur indépendance? Quelle que soit la faveur où il tienne les règles françaises, l'auteur reconnaît d'ailleurs quelques lignes plus loin que la responsabilité des ordonnateurs selon le système italien, ne se trouve qu'imparfaitement remplacée en France par la responsabilité morale des ministres ou disciplinaire des ordonnateurs secondaires. Sa supériorité vient de ce qu'elle peut se traduire pécuniairement.



Des raisons d'ordre général, l'exemple que nous donne l'Italie, incitent à introduire en France un contrôle juridictionnel des ordonnateurs, et, à le confier à la Cour des Comptes. Cette mesure se réalisera-t-elle? Les habitudes d'esprit des administrations y sont contraires. La doctrine, l'opinion des parlementaires s'y rallieraient plus facilement, étant donné qu'il est possible d'organiser à l'égard des ordonnateurs une responsabilité efficace, tout en laissant l'indépendance désirable aux Ministres qui continueraient à ne dé-

(1) DE MARCÉ. *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*. Année 1890. *La Cour des Comptes italienne* p. 465.

pendre que des Chambres et seulement au point de vue politique. La situation critique des finances publiques, la nécessité de renforcer le contrôle budgétaire, contraindront peut-être à réformer dans ce sens les dispositions un peu vieilles de notre code de comptabilité publique.

CHAPITRE III

Le contrôle préventif par la Cour des Comptes de l'ordonnancement et de l'engagement des dépenses

La mise en œuvre de la responsabilité personnelle des ordonnateurs permettrait « d'envisager la suppression sans grand dommage du contrôle des dépenses engagées qui fait un peu double emploi avec les services de comptabilité et tire sa principale raison d'être de l'irresponsabilité de fait des administrateurs. » (1) Mais tant qu'il n'y aura pas de contrôle *a posteriori* efficace, un contrôle préalable sera nécessaire. Tel qu'il est organisé actuellement il présente de nombreuses imperfections. Il n'est pas indifférent de rechercher par quelles voies il serait possible de l'améliorer, même si l'on espère qu'une réforme législative puisse faire un jour une réalité de la responsabilité civile des ordonnateurs. Le contrôle préventif en France est confié à des agents de l'administration; dans certains pays étrangers on a chargé la Cour des Comptes de cette mission. Convient-il de les imiter et d'étendre à cet égard les attributions de notre juridiction financière?

(1) M. ALLIX. Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer. *Revue politique et parlementaire*, Mai 1922, p. 193.

§ 1^{er}. *L'organisation du contrôle préventif en France.*

A. — LE CONTRÔLE DE L'ORDONNANCEMENT.

Une comptabilité centrale est tenue pour chaque ministère dans les règles prescrites par l'article 296 du décret du 31 mai 1862. Sur un grand livre et un journal sont notés d'une part les chiffres des crédits, d'autre part ceux des liquidations, des ordonnancements et des paiements. La comparaison des totaux peut donc permettre au Ministre ordonnateur de savoir immédiatement à quel point il en est dans la consommation de ses crédits. Théoriquement, avec des administrateurs prudents, cette comptabilité pourrait suffire à faire éviter les dépassements de crédits.

On y a ajouté un second contrôle qui dépend, non plus du Ministre intéressé mais du Ministre des Finances chargé de répartir les fonds nécessaires aux paiements. D'après les demandes de ses collègues et les disponibilités de la Trésorerie le Ministre des Finances présente tous les mois à la signature du Président de la République un décret de distribution des fonds qui fixe les limites que ne pourront dépasser les ordonnancements. Les ordonnateurs principaux sont tenus de respecter la limite légale qui leur est imposée par le budget et la limite administrative qui résulte de la distribution mensuelle. Pour assurer l'observation de cette double obligation toutes les ordonnances de paie-

ment ou de délégation doivent recevoir le visa de la Direction du mouvement général des fonds avant que les extraits en soient envoyés aux créanciers de l'État d'une part, aux payeurs d'autre part. Au cas où un ministre aurait dépassé les chiffres qui lui ont été fixés soit par le budget, soit par la distribution mensuelle, les ordonnances en surnombre seraient reportées au mois suivant.

Les rouages du contrôle préventif de l'ordonnancement sont donc entièrement sous la dépendance du gouvernement. A condition que les règles soient respectées, la tenue des différentes écritures que nous venons de rappeler, peut suffire à empêcher les ordonnancements au delà des crédits et par voie de conséquence, des paiements.

B. — LE CONTRÔLE DE L'ENGAGEMENT.

Mais il serait illusoire de surveiller les paiements et la régularité des ordonnances s'il était permis aux ordonnateurs d'engager des dépenses non prévues au budget. L'État ne peut renier sa signature. Le Parlement se trouve moralement obligé de voter après coup les crédits nécessaires. En réalité on lui aura forcé la main. Il est donc indispensable que le contrôle remonte jusqu'à l'origine des dépenses, jusqu'à leur engagement. C'est en application de cette idée que des lois ou des décrets successifs, depuis 1890, ont élaboré les règles qui régissent actuellement le contrôle

des engagements de dépenses en France. A qui convenait-il de le confier? Deux solutions s'offraient : le donner à une autorité complètement indépendante de l'Administration, que ce soit de hauts fonctionnaires comme les *Accounting officers* anglais, ou une assemblée comme la Cour des comptes d'Italie — ou bien en faire un service auxiliaire de l'administration, placé à côté d'elle et chargé de l'éclairer plutôt que de la contrôler. C'est cette solution qui a été adoptée en France pour l'engagement comme elle l'avait été pour l'ordonnancement. Les contrôleurs des dépenses engagées sont des fonctionnaires nommés avec l'accord du Ministre des Finances et du Ministre intéressé. Ils tiennent une comptabilité des engagements afin d'arrêter tout dépassement de crédits, toute proposition de dépenses doit recevoir leur visa. Ils sont les agents d'information du Ministre des Finances, ils donnent leurs avis sur les projets de décrets ou d'arrêtés, sur les projets de budgets, sur les demandes de crédits additionnels. Le visa des ordonnances qui leur a été donné en 1911 leur permet de surprendre les engagements qu'on leur aurait dissimulés. S'ils se refusent à viser une proposition de dépense et si le Ministre ordonnateur maintient sa volonté le différend sera porté devant le Ministre des finances.

Tel est le schéma du système. Il aboutit à un service de renseignements plutôt qu'à un contrôle proprement dit, puisque ce sont des agents de l'adminis-

tration qui en sont chargés et qu'en fin de compte ce sont les ministres — administrateurs supérieurs — qui tranchent souverainement les questions qui se posent.

C. — CRITIQUE DU SYSTÈME FRANÇAIS DE CONTRÔLE PRÉVENTIF.

C'est, a-t-on dit, l'Administration qui se contrôle elle-même. L'efficacité du système dépend finalement de ceux contre qui il a été organisé; il est donc vain d'en espérer des résultats très satisfaisants.

En fait, les événements semblent donner raison à cette critique. On ne s'est guère aperçu que les demandes de crédits additionnels pour les dépenses déjà engagées aient diminué depuis qu'il existe un contrôle spécial et depuis les perfectionnements qu'on n'a cessé d'y apporter. La phase essentielle d'un contrôle préalable est celle qui atteint l'engagement, acte qui intéresse au premier chef les finances de l'État, car l'ordonnancement lui succède obligatoirement et le contrôle auquel on le soumet ne vise que la régularité matérielle des opérations. Ce contrôle se résume dans la proposition suivante : toute ordonnance doit se référer à un crédit ouvert, être comprise dans une allocation mensuelle et se trouver accompagnée de pièces justificatives. Les règles en sont énoncées par les articles 85 à 88 du décret de 1862.

C'est sur le contrôle des engagements qu'ont surtout porté les critiques, car c'est aussi « sur lui que l'on

compte le plus ». L'étude des rapport successifs de la Cour des Comptes montre que les erreurs d'imputation signalées demeurent chaque année en nombre à peu près constant, pour certains Ministères, alors qu'il semble que les contrôleurs des dépenses engagées aient dû pouvoir les arrêter à temps (1). Malgré les pouvoirs qui leur ont été donnés, malgré l'intervention du Ministre des Finances dans leur nomination, on peut estimer que l'indépendance des contrôleurs est loin d'être absolue. Au cours de la discussion générale du budget de 1913, M. Brousse, député, a pu faire observer, sans être contredit du Ministre des Finances, que depuis le 13 juillet 1911 (date de la loi qui étendait les pouvoirs des contrôleurs des dépenses engagées), celui-ci n'avait été saisi que trois fois d'une divergence d'appréciation entre un contrôleur et son Ministre. Tandis qu'au dire de M. Cuny rapporteur de la Commission des Comptes définitifs « c'est peut-être trois cent fois que le Ministre des finances eût du être avisé des irrégularités qui sont ensuite relevées a posteriori par la Cour des Comptes ». Le système n'a donc pas donné ce qu'on attendait de lui. Les améliorations incessantes qu'on essaie d'y apporter, en le rendant plus rigoureux, l'indiquent clairement. L'efficacité du contrôle dépend en grande par-

(1) Voir à ce sujet le rapport de M. Emmanuel Brousse au nom de la Commission des comptes définitifs. Chambre. S. O. 1913 *Doc. parl.* n° 2728.

tie des Ministres qui le subissent. D'autre part, l'autorité des contrôleurs dépend de celle que le Ministre des Finances peut avoir sur ses collègues. Il est certain, à moins qu'on ne rencontre cette « férocité » qui était aux yeux de M. Thiers la qualité essentielle d'un bon ministre des finances, que les contrôleurs se sentant peu soutenus éviteront d'entrer en conflit avec le ministre auprès duquel ils sont placés. Bref, quelles qu'en soient les raisons, le contrôle préventif des dépenses engagées paraît insuffisant. L'apparition, en novembre 1921, d'un cahier de crédits supplémentaires de plus de 4 milliards et demi semble le démontrer. Cet évènement a suscité une proposition de loi qui a l'intention de rendre le contrôle plus rigoureux, et, qui, voté par la Chambre a été admise avec modification par le Sénat (1). Il faudrait attendre que ce

(1) Les principales dispositions du texte sont les suivantes : Art. 2 : Les contrôleurs des dépenses engagées sont nommés par décrets contresignés du Ministre des finances et placés sous sa seule autorité... — Art. 3 : Les résultats de la comptabilité des dépenses engagées sont communiquées trimestriellement au Ministre des Finances et aux Ministres intéressés ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres... — Art. 5 : Tous les décrets, arrêtés, décisions ministérielles ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées... Celui-ci les examine au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et des règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les dépenses publiques. — Il ne peut être passé outre au visa du contrôleur que sur avis du Ministre des finances.

texte, s'il est admis définitivement par la Chambre, ait été appliqué pour juger à coup sûr de son efficacité. Néanmoins, comme il maintient dans ses grandes lignes le régime antérieur, les principaux inconvénients de celui-ci subsisteront sans doute. La Haute Assemblée a si bien senti la fragilité des dispositions qu'elle édictait, qu'elle a voulu les renforcer en menaçant de l'inculpation de forfaiture les Ministres contrevenants. Nous avons dit antérieurement ce que l'on pouvait en penser. En confiant le contrôle préventif à des agents de l'administration, même s'ils sont nommés par un Ministre autre que celui qu'ils contrôlent, le Parlement s'est engagé dans une voie qui ne le conduira pas à des résultats satisfaisants. Quelles que soient leur compétence et leur autorité personnelle, des contrôleurs appartenant aux cadres de l'administration active ne pourront accomplir pleinement leur tâche. Fonctionnaires hiérarchisés ils ose-

— Art 6 : Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor. Les ordonnances visées avec observation ne pourront être payées qu'après autorisation du Ministre des finances... — Art. 7 : Les arrêtés, contrats, actes, etc... d'un ordonnateur secondaire et engageant une dépense doivent porter l'attestation que la dépense est comprise soit dans les crédits délégués par une ordonnance portant le visa du contrôleur des dépenses engagées, soit dans les limites d'une autorisation d'engagement revêtue du même visa... — Art. 8 : Aucun engagement de dépenses ne forme titre contre le Trésor s'il n'est revêtu du visa... — Art. 11 : Interdiction à peine de forfaiture de prendre des mesures entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts...

ront rarement encourir l'inimitié d'un Ministre. Ils n'auront pas assez d'indépendance pour devenir de véritables contrôleurs; ils se contenteront de rester des donneurs d'avis plus ou moins écoutés. On est donc en droit de se demander s'il ne serait pas préférable de confier le contrôle préventif à un corps indépendant comme la Cour des Comptes, en suivant l'exemple de la Belgique et de l'Italie.

§ 2. *Le contrôle préventif de l'ordonnancement en Belgique.*

Le contrôle préventif des ordonnancements appartient en Belgique à la Cour des Comptes dont le visa remplace celui du Ministre des Finances qui fonctionne en France.

C'est au cours de cette opération que la Cour s'assure de la légalité des engagements. Elle n'a aucun contrôle direct sur ceux-ci. Toutefois, les décisions qui dérogent aux clauses et conditions des cahiers des charges et des devis doivent lui être communiquées. Mais cette mesure n'a pour but que de lui permettre un contrôle a posteriori qu'elle manifestera par le moyen de son rapport annuel aux Chambres.

Le système belge actuel, continuation d'une longue tradition, a été établi par la loi du 30 décembre 1830 (article 4) relative à l'institution de la Cour des Comptes, par la Constitution du 7 février 1831 (art. 6 § 2), par la loi sur la comptabilité publique de l'État du

15 mai 1846 (art. 17) et par la loi organique de la Cour des Comptes du 29 octobre 1846 (art. 14). Ce dernier texte est ainsi conçu :

« Aucune ordonnance n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes.

Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des Ministres.

Si les Ministres jugent qu'ils doivent passer outre au paiement, sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres. »

Les pouvoirs de la Cour sont plus ou moins étendus suivant la nature des ordonnances. Si celles-ci s'appliquent à des dépenses déterminées dans leur objet et dans leur quotité la Cour examinera d'abord l'imputation et aura la faculté de refaire la liquidation des dépenses grâce aux pièces justificatives qui lui ont été communiquées. Si au contraire l'ordonnance ne se rapporte qu'à une série de dépenses non encore déterminées, la Cour ne pourra qu'en vérifier l'imputation globale, c'est-à-dire s'assurer s'il existe un crédit qui y soit affecté.

La Cour possède en outre un contrôle sur les virements de comptes, qui a été à juste titre considéré par

les Belges comme « le corollaire nécessaire du contrôle préalable des ordonnances de paiement (1). »

On pourrait croire, étant donnée la généralité des termes de l'article 14, que toutes les dépenses passent sous les yeux de la Cour. Ce serait une erreur. Les dépenses qualifiées de fixes (traitements, abonnements, pensions, etc...) sont dispensées du visa. Les ordonnance collectives qui y sont afférentes sont simplement portées à la connaissance de la Cour pour qu'elle puisse tenir à jour ses écritures relatives à la consommation des crédits. D'autres dépenses échappent encore au contrôle de la Cour, ce sont : les dépenses faites sur crédits ouverts, celles qui ont lieu sur les fonds avancés, celles enfin qui sont payables par les comptables sous forme d'avances.

En dehors de ces catégories, le principe du contrôle de la Cour s'applique à toutes les dépenses éventuelles. Les exceptions que nous venons de rappeler s'expliquent, soit parce qu'elles ne présentent pas d'inconvénients pour le Trésor, soit parce qu'elles sont indispensables pour la marche des services. En dehors d'elles, et pour la majorité des dépenses, l'obligation du visa subsiste.

Le visa confère à la Cour des pouvoirs assez étendus en lui permettant de refaire la liquidation opérée une première fois dans les bureaux, c'est-à-dire qu'elle

(1) DE MARCÉ. *Etude sur la Cour des Comptes et la Comptabilité publique en Belgique.* p. 41 et suivantes.

contrôle la quotité de la dépense, examine la justification du service fait, la réalité de la dette de l'État et sa légalité. Ces opérations permettent à la Cour de se faire une opinion sur la régularité des engagements bien qu'elle n'exerce pas de contrôle direct sur eux. Lorsqu'au sein de la section du contrôle s'élèvent des doutes sur la régularité de l'ordonnance, la section en réfère à la Cour qui en séance plénière décide si elle doit admettre ou rejeter l'ordonnance.

En cas de rejet, les motifs invoqués par la Cour sont examinés par les Ministres en Conseil qui doivent décider « sous leur responsabilité » s'il y a lieu de passer outre au refus de la juridiction des comptes. La Cour est alors tenue de s'incliner devant la décision du Gouvernement et elle vise avec réserve. Dans son rapport annuel aux Chambres, elle exposera les raisons qui l'avaient déterminée à refuser une première fois. Le Parlement sera ainsi mis à même d'apprécier la conduite du Cabinet et de mettre en jeu la responsabilité qu'il a assumée.

Cette solution des conflits possibles entre la Cour et les Administrations assure la pleine indépendance qui est nécessaire au gouvernement, et concilie le système du contrôle préalable avec le principe de la responsabilité ministérielle.

Tel est, dans ses lignes essentielles, le système belge. Le contrôle préventif par la Cour ne porte que sur les ordonnancements et il n'est pas prohibitif. La Cour

joue en quelque sorte le rôle d'agent d'avertissement du gouvernement qui conserve toute sa liberté d'action.

Le système belge a servi de modèle à plusieurs états, notamment à l'Italie, lorsque ce pays a organisé, en 1862, une Cour des Comptes unique pour tout le royaume. Les auteurs belges semblent, en majorité, satisfaits du régime de contrôle préventif confié à leur Cour des Comptes, et, les commissions parlementaires semblent professer la même opinion. Grâce à l'autorité de la Cour des Comptes belge les dépenses irrégulières tendent à disparaître et le Conseil des Ministres s'incline volontiers devant son veto.

§ 3. *Le contrôle préventif de l'ordonnancement et de l'engagement des dépenses en Italie.*

Les pouvoirs de la Cour des Comptes italienne sont beaucoup plus étendus que ceux de la juridiction belge. La Cour italienne possède en effet un droit de visa sur tous les actes qui émanent du gouvernement de quelque nature qu'ils soient.

Ce droit général d'enregistrement, attribution constitutionnelle, n'atteint pas certains décrets royaux, ni les *decretti lege*, textes qui sont théoriquement destinés à être transformés en lois sous peu mais qui deviennent applicables dès avant le vote du Parlement.

La Cour des Comptes italienne est ainsi un grand conseil de censure du gouvernement, ce qui la fait

sortir complètement de son rôle normal qui est financier. En fait, elle exerce une mission qui relève plutôt du contentieux administratif, mais elle l'exerce préventivement, alors qu'en France l'intervention du Conseil d'État est répressive.

Le contrôle de l'engagement, complément nécessaire de celui de l'ordonnancement, est posé en principe par l'article 19 de la loi du 14 août 1862 qui prescrit de présenter au visa de la Cour tous les décrets approuvant des contrats ou autorisant des dépenses, tous les actes de nomination, de promotion ou de déplacement de fonctionnaires, tous ceux qui sont relatifs aux traitements sauf quand le montant des dépenses n'atteint pas 2000 livres.

L'enregistrement de ces actes par la Cour des Comptes comporte l'examen de leur régularité au point de vue budgétaire et de leur conformité avec les lois et règlements. La Cour peut refuser son visa une première fois, et, être forcée à l'accorder « *con riserva* » si une délibération spéciale du Conseil des Ministres est venue confirmer la décision primitive. On reconnaît ici une imitation du système belge. En réalité la Cour dispose indirectement d'un droit de refus absolu et définitif en cas d'irrégularité budgétaire, car elle pourra toujours, lors du contrôle de l'ordonnancement, arrêter sans appel le mandat qui serait relatif à une dépense engagée avec réserve.

L'enregistrement d'un acte n'enlève rien à sa régu-

larité ou à sa nullité intrinsèque. La Cour demeurera libre d'opposer plus tard cette nullité lorsqu'elle jugera au contentieux, de même que l'enregistrement d'une décision de mise à la retraite ne préjugera pas du jugement par la Cour du droit à la pension.

Le principe du contrôle de l'ordonnancement est établi par l'article 20 de la loi de 1862 : « les mandats et les ordres de paiement doivent être soumis avec les pièces justificatives à l'appui, à l'enregistrement et au visa de la Cour des comptes, de la manière et dans les formes établies par les lois et règlements. »

A l'égard des mandats de paiement, la Cour dispose d'un pouvoir souverain lorsqu'elle refuse d'enregistrer pour cause d'irrégularité budgétaire. Aucune puissance ne peut l'obliger d'enregistrer une ordonnance même « *con riserva* ». Son action est pleinement prohibitive : le gouvernement peut donc se heurter à un obstacle insurmontable. C'est un grave échec au principe de la responsabilité ministérielle. C'est aussi une entrave, difficile à justifier, à la liberté indispensable à un gouvernement que les circonstances peuvent forcer à sortir des règles. La prohibition absolue est une arme trop puissante entre les mains d'une magistrature indépendante. Mais c'est là une critique sur laquelle nous allons avoir l'occasion de revenir.

Telles sont les deux phases du système italien. Le contrôle des engagements, qui, en définitive, prime l'autre, n'a pas donné les résultats qu'on en espérait.

La comptabilité italienne, bien que l'article 25 de la loi du 17 février 1884 ait proclamé que l'engagement était un acte essentiel à la régularité budgétaire, se développe surtout en vue du paiement. D'autre part, la Cour des comptes, ne tient pas de comptabilité des dépenses engagées. Ses écritures ne lui permettent pas de suivre le mouvement journalier des engagements en regard des crédits budgétaires et des ordres de paiement. Enfin il y a une lacune importante dans le système : les engagements cachés ou *impegni latenti* « qu'aucun acte ministériel ne révèle, que la Cour dès lors ne peut viser, mais dont la naissance, quoique dissimulée, n'est pas moins certaine, et qui une fois nés, se développent à coup sûr jusqu'à ce que leur paiement par les caisses publiques devienne une nécessité inéluctable » (1).

§ 4. *Avantages et inconvénients du contrôle préventif confié à la Cour des Comptes. Les raisons qui ont empêché son introduction en France.*

Les systèmes belge et italien qui donnent une telle extension aux attributions de la Cour des comptes et qui diffèrent si sensiblement des institutions françaises ont eu un certain crédit dans notre pays. Des auteurs, des hommes politiques et des publicistes y ont vu un modèle dont notre législation devait s'inspirer,

(1) STOURM. *Le Budget*, p. 509.

M. Deschanel cédait à ce courant d'idées lorsqu'à la séance du 19 octobre 1891, il vantait, devant la Chambre des Députés, l'organisation du contrôle chez nos voisins et préconisait son introduction en France. Les avantages, cependant, en ont été contestés et l'on a prétendu qu'ils étaient amplement balancés par des inconvénients particuliers aux dispositions belges et italiennes.

En Belgique, si l'on fait appel à l'histoire des rapports entre la Cour et les Administrations, on constate d'abord que les Ministres n'ont fait usage, pour la première fois, qu'en 1880, du droit de passer outre au refus de visa. Ainsi pendant cinquante ans, de 1830 à 1880, l'accord a toujours pu s'établir sans qu'il faille recourir à cette extrémité. On est en droit de se demander, avec M. de Marcé, si cet accord est bien la preuve du bon fonctionnement du système. Au contraire ce bon fonctionnement « n'est-il qu'apparent, et n'est-il pas le résultat des tempéraments qui permettent à l'Administration de tourner le contrôle préventif? » Ces tempéraments existent bien, en effet. Ce sont les émissions de mandats directs au nom de la partie prenante, sans que la Cour ait eu à en liquider le montant ou à en vérifier l'imputation. Ces titres correspondent à des avances du Trésor au budget, qui seront remboursés ultérieurement avec justification de la dépense. On comprend que l'abus des mandats directs puisse anéantir l'économie du système. Néan-

moins depuis 1880 le gouvernement fait un usage plus fréquent de son droit de réquisition ce qui semble décélérer un fonctionnement plus régulier du contrôle.

Un autre inconvénient consiste dans les retards apportés aux liquidations. Le nombre des ordonnances soumises à la Cour s'est accru dans une proportion considérable. Les opérations de visa demandent en moyenne un délai de 8 à 10 jours. On voit, s'il se prolonge un peu, quel retard peut entraver la marche des affaires administratives. C'est ce qui a lieu lorsqu'une discussion s'engage entre la Cour et les départements ministériels. Un rapport de la Cour a constaté que des retards se produisent chaque fois qu'elle a à exercer son office utilement, et avoue que c'est là une conséquence inévitable du contrôle préalable (1).

Nous avons indiqué en parlant de l'Italie, les conséquences excessives du visa prohibitif. Il crée une situation anormale, en raison des principes constitutionnels qui sont généralement admis dans les États modernes. Il annule la responsabilité des Ministres qui est à la base du régime parlementaire, il soumet le gouvernement à une juridiction irresponsable et complètement indépendante. L'exercice normal du pouvoir, le respect de la souveraineté nationale sont ici sacrifiés à l'observation étroite des règles budgétaires. En outre il y a de « graves inconvénients à introniser

(1) DE MARCÉ. *Etude sur la Cour des Comptes et la Comptabilité publique en Belgique*, p. 62.

un corps de magistrature dans les diverses appréciations politiques auxquelles les faits peuvent donner naissance (1) ». Sans doute, dans la réalité les magistrats italiens des comptes ne restent-ils pas sourds aux arguments de nécessité pratique et font-ils fléchir la rigueur de leur discipline. Les administrations d'autre part, possèdent, grâce aux engagements provisoires (*impegni latenti*), un moyen de la tourner. Il n'en demeure pas moins que la règle italienne est difficile à justifier. Les raisons qui incitent à sauvegarder les dispositions budgétaires ne doivent pas aller jusqu'à faire méconnaître les principes fondamentaux du droit public. On comprend que M. le Procureur général Renaud, cependant partisan du système, ait repoussé cet excès, vice essentiel du régime italien.

C'est justement à la rigueur de la prohibition que l'on doit la pratique abusive des *impegni latenti*, fissure regrettable du système qui, voulant être trop complet et trop absolu, laisse échapper entièrement toute une catégorie de dépenses au contrôle de la Cour des comptes. Les Italiens s'étaient cependant inquiétés de réduire cet inconvénient, et M. Luzzatti avait même en 1905 déposé une proposition de loi à ce sujet. On envisage donc qu'il soit possible d'y remédier. Les retards que la nécessité du passage par la Cour des comptes apportent aux opérations administratives sont également des difficultés secondaires qui pourraient

(1) Discours de M. le Procureur général RENAUD du 16 oct. 1896.

être assez facilement résolues par des mesures appropriées.

Tant pour la Belgique que pour l'Italie les critiques particulières élevées contre les systèmes de ces deux pays — sauf celle qui a trait au visa prohibitif — ne sont pas fondamentales. Les auteurs italiens et belges sont généralement favorables au contrôle préventif par la Cour des comptes. On a dit qu'il n'avait pas donné tous les résultats que l'on en attendait. Mais le contrôle des dépenses engagées tel qu'il est pratiqué en France et dans lequel on avait mis tant d'espairs n'a-t-il pas donné de plus graves déceptions?

Éclairés maintenant par l'exemple de l'étranger nous pouvons poser la question de savoir s'il convient d'attribuer à la Cour des comptes de notre pays le contrôle préventif des engagements et des ordonnancements.

On y a fait un certain nombre d'objections de principe.

Le contrôle préalable, dit-on, reste toujours superficiel : il n'atteint que des projets tandis que le contrôle a posteriori porte sur des réalités. Seul celui-ci est capable de réprimer et par suite de prévenir des abus. La remarque est juste jusqu'à un certain point : il est évident qu'un contrôle préalable ne peut avoir la certitude d'un jugement qui porte sur des faits précis. Mais ne vaut-il pas mieux prévenir que réprimer, ou plus souvent que récriminer « car on ne réprime

jamais » s'il faut en croire le Procureur général Renaud. D'ailleurs l'observation atteindrait tout contrôle préventif et non pas seulement celui qui serait exercé par la Cour.

Une objection plus sérieuse est tirée du retard que l'intrusion de la Cour dans le visa des titres de paiement apporterait à la marche de l'Administration. Mais elle n'est pas fondamentale — on estime que le délai pourrait être ramené à trois jours — et un contrôle efficace vaudrait bien ce sacrifice de la rapidité. Il serait facile d'ailleurs d'organiser comme en Belgique une procédure plus prompte pour les cas urgents.

La Cour, a-t-on dit également, se trouverait mêlée aux luttes des partis à l'occasion de ses relations constantes avec le gouvernement et des conflits qui la sépareraient des Ministres. Cette crainte est-elle vraiment justifiée? Ce serait faire bien peu confiance à l'impartialité et à la dignité professionnelle des magistrats des comptes. On ne voit pas actuellement que la politique exerce une grande influence sur les décisions des conseillers d'État bien qu'ils soient cependant moins indépendants, n'étant pas inamovibles.

M. l'avocat général Biollay a dénoncé une autre difficulté. La Cour qui se serait prononcée une première fois lors de l'engagement et de l'ordonnancement d'une dépense n'aura plus l'indépendance morale désirable pour juger a posteriori. Elle craindra de se contredire, ou sinon, aboutira, en fait, à des contrariétés de juge-

ment. M. Stourm estime au contraire que la Cour en apposant son visa ne remplit qu'un rôle passif. Elle ne fait que s'assurer de la régularité matérielle de l'acte, et l'absence de visa ne peut être considérée comme une approbation qui lierait la Cour en préjugant de sa décision définitive.

Vient enfin l'objection d'ordre constitutionnel : le contrôle préalable par un corps indépendant de l'administration est la négation de la responsabilité ministérielle. Pour y répondre, nous croyons devoir faire une distinction; le contrôle prohibitif, comme nous l'avons indiqué en parlant du système italien est incompatible avec le régime parlementaire. Un gouvernement doit être responsable de ses actes. Or l'impossibilité d'agir, en cas de veto, le place dans une condition inférieure. Il se heurte à une puissance plus forte que lui. Il ne devrait théoriquement ne relever que des représentants de la nation, seuls aptes à approuver ou à imputer son action et c'est un tribunal souverain qui le censure! On aboutit à la plus entière confusion des pouvoirs : la Cour des comptes, collectivité sans mandat, n'ayant pas de pouvoirs législatifs ni constitutants, se substitue au Parlement dans la surveillance de l'exécutif.

Mais lorsque le visa n'est que consultatif, il en est autrement. La Cour ne remplit plus que le rôle d'agent d'avertissement. Si elle vise sans observation, le Ministre intéressé ne pourra dissimuler sa responsabilité

derrière cette approbation. Il reste l'auteur de l'acte; la responsabilité du contrôleur ne saurait se trouver engagée subsidiairement. Tout au plus le Ministre pourra-t-il trouver une excuse morale dans le fait que l'irrégularité qu'on lui reproche a échappée à des observateurs avertis.

Si d'autre part la Cour n'enregistre qu'avec réserve, sur la demande formelle des Ministres, la responsabilité de ceux-ci est aggravée : leur attention a été spécialement attirée, ils ont donc agi en toute connaissance de cause. L'irrégularité n'a plus d'excuse.

Telles sont les raisons qui permettent de réfuter les objections qu'on élève contre l'attribution à la Cour des comptes d'un contrôle préventif. D'après M. Stourm, d'ailleurs, « ces objections reposent sur des craintes hypothétiques plutôt que sur des fins de non-recevoir dirimantes (1). » On peut avec autant de justesse faire les hypothèses inverses et soutenir que le contrôle ne sera pas superficiel, que la marche de l'Administration ne sera pas retardée, que la Cour saura échapper aux passions du moment, qu'il n'y aura pas de préjugé, et enfin, à condition que le visa demeure simplement consultatif, que la responsabilité ministérielle subsistera.

Mais après la discussion théorique il faut replacer la question sur son véritable terrain qui est pratique. Il y a deux façons d'organiser un contrôle préventif.

(1) STOURM, *Le Budget*, p. 511.

La première qui a été adoptée par le législateur français est de développer l'autorité purement administrative qui est instituée à côté du Ministre pour l'éclairer et le conseiller. Cette tendance semble se compliquer aujourd'hui par l'idée de ne faire dépendre les contrôleurs que du Ministre des Finances, ce qui équivaut à donner à celui-ci une certaine suprématie sur ses collègues, suprématie dont le principe n'est pas sanctionné par notre législation.

La seconde est de placer à côté du Ministre une autorité extérieure forte, assez puissante pour arrêter au moins temporairement l'exécution de ses volontés quand celles-ci sont en contradiction avec celles du Parlement.

La Cour des comptes semble toute désignée pour tenir ce rôle. « N'a-t-elle pas journellement les yeux ouverts sur les opérations des divers Ministères? N'est-elle pas en mesure par la nature des pièces qu'elle examine, vérifie et contrôle, de savoir exactement la situation des crédits et l'imputation des dépenses? Ne donne-t-elle pas l'avantage de pouvoir substituer à des individualités, trop souvent désarmées devant le pouvoir ministériel une collectivité à laquelle, les éléments qui la composent, assurent une autorité suffisante pour que ses avis soient écoutés, et même, car la vérité est là, pour que la seule éventualité de son intervention soit de nature à prévenir les infractions et les irrégularités (1)? »

(1) Discours du Procureur général RENAUD, 16 octobre 1896.

La Cour est en effet bien armée pour remplir une telle mission. Sa juridiction sur les comptables lui permet d'apprécier les opérations des ordonnateurs. Grâce à la rigueur et à l'exactitude du contrôle sur les comptables, le système des déclarations de conformité entoure de toutes les garanties possibles le contrôle a posteriori qu'elle exerce sur les ordonnateurs. Celui-ci est aussi complet qu'on peut le désirer; il n'a qu'un défaut : c'est de ne pas empêcher le retour des irrégularités signalées. Pour le rendre efficace il faut donc le transporter avant la consommation de ces irrégularités, de postérieur le rendre préalable.

L'exercice de cette nouvelle attribution se concilierait aisément avec les fonctions actuelles de la Cour. il ne serait pas nécessaire, comme on l'a craint, de détacher des conseillers auprès des différents Ministères. M. le Procureur général Renaud estime qu'une modification restreinte de l'organisation actuelle du tribunal des comptes suffirait à assurer l'expédition rapide des affaires : il faudrait créer une quatrième chambre à laquelle seraient adjoints des rapporteurs spécialisés. On a objecté qu'il en résulterait une nouvelle charge pour le budget. Mais ne voit-on pas que des économies corrélatives pourraient être réalisées dans les services du contrôle des dépenses engagées? Il est d'ailleurs des dépenses nécessaires; l'utilité de celles qui assureraient le respect des dispositions budgétaires n'est pas à démontrer.

Cependant quelle que soit la valeur des arguments théoriques et la possibilité matérielle de donner à la Cour le contrôle préventif, cette réforme malgré l'autorité de ceux qui l'ont préconisée n'a pas été réalisée en France. Au contraire on voit le Parlement s'engager plus avant dans la voie qu'il a ouverte en 1893 et s'efforcer de donner plus d'efficacité au contrôle qu'il a confié aux agents de l'Administration. Faut-il voir dans cette attitude une persistance de l'esprit de 1807 qui élevait une séparation absolue entre les ordonnateurs et le juge des comptes? Quoiqu'il en soit, le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement échappe complètement à la Cour. Peut-être l'expérience amènera-t-elle un revirement dans les tendances actuelles du législateur pour l'inciter à suivre l'exemple des pays voisins.

La mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs permettrait sans doute de renoncer à la complication d'un contrôle préventif. Mais tout en souhaitant cette réforme qui transformerait nos habitudes comptables, il faut bien admettre un contrôle préalable, et, c'est à la Cour qu'il convient de le confier. « Les dépassements de crédits, si toutefois ils trouvent jamais leur maître, ne seront réfrénés que par l'intervention opportune de cette magistrature survenant avant que le mal ne soit consommé » (1).

(1) STOURM. *Le Budget*, p. 520.

CHAPITRE IV

L'extension des pouvoirs d'information de la Cour des Comptes

Le contrôle que la Cour des comptes exerce actuellement sur les ordonnateurs ne donne que des résultats insuffisants. Dans les chapitres précédents nous avons étudié s'il était possible, en premier lieu, d'étendre la juridiction du tribunal des comptes sur les ordonnateurs, en second lieu, de les soumettre à un contrôle préventif dirigé par la Cour. Des raisons diverses se sont opposées à l'accomplissement de l'une ou l'autre de ces réformes. Il ne faut pas se dissimuler d'ailleurs qu'elles bouleverseraient les idées qui, depuis plus d'un siècle, sont à la base du système comptable français. Ne serait-il pas, dès lors, possible, en conservant les caractères fondamentaux de la législation actuelle, de l'améliorer sensiblement par des réformes, qui pour être de moindre envergure, n'en seraient pas moins susceptibles de donner d'heureux fruits?

Aussi bien, le développement du régime parlementaire a-t-il amené de nouvelles nécessités de contrôle. La Cour des comptes, auxiliaire désignée des Chambres pour le contrôle législatif a posteriori, pourrait se voir attribuer quelques prérogatives subsidiaires qui lui permettraient de remplir plus complètement sa tâche. C'est ce que nous nous proposons d'étudier

dans ce chapitre en examinant d'abord s'il convient de doter les magistrats des comptes d'un droit d'enquête auprès des administrations, et ensuite les avantages que présenterait la communication à la Cour des rapports des Inspections des services administratifs et de l'Inspection des finances.

§ 1^{er}. *Attribution aux membres de la Cour d'un droit d'enquête auprès des Administrations.*

La Cour des comptes n'a de relations régulières et normales qu'avec les comptables, ses justiciables. Elle les atteint par ses arrêts et par ses injonctions. Mais pour l'accomplissement parfait de sa mission, elle aurait besoin d'entrer fréquemment en contact avec les ordonnateurs.

Sans doute, elle n'est pas dépourvue de moyens officiels de communication avec les Administrations : elle échange avec celles-ci une correspondance constituée par les référés. Mais cette correspondance demande du temps. Les référés sont nécessairement concis, ils peuvent être mal compris, et les réponses faites, insuffisantes. En outre, la Cour ne peut raisonnablement pas en adresser pour chaque explication d'ordre secondaire qu'elle désirerait cependant obtenir. Les référés sont déjà négligés par les bureaux, si la Cour en usait trop souvent elle risquerait de leur faire perdre toute autorité.

Il y a bien aussi les démarches officieuses, que les conseillers référendaires font dans les Ministères, pour recueillir les documents susceptibles d'éclairer leur religion. Ils y sont généralement reçus avec amabilité et peuvent au cours de ces visites glaner des informations précieuses. Mais l'emploi de cette méthode est laissée au libre arbitre des membres de la Cour, et s'il se trouve un certain nombre de magistrats zélés qui ont le goût de se renseigner par eux-mêmes auprès des fonctionnaires des services intéressés, ces démarches doivent, somme toute, être considérées comme exceptionnelles. L'absence de tout caractère officiel ne leur donne d'ailleurs qu'une utilité limitée : bien souvent les informations ou les documents promis par un chef de bureau ou un directeur courtois ne parviennent jamais à la Cour.

On en est amené à se poser la question suivante : pourquoi ne pas attribuer aux membres de la Cour le droit officiel de pénétrer dans les Administrations, pourquoi ne pas leur donner un droit d'enquête sur les ordonnateurs ? Des prérogatives de cette nature sont reconnues au juge des comptes en Allemagne et en Russie.

L'exemple de l'Allemagne doit nous intéresser tout particulièrement. La Cour des comptes du Reich a, en effet, une organisation qui se rapproche sensiblement de celle de l'institution française. Ses conseillers sont inamovibles, son organisation intérieure est celle

d'une cour de justice. Il est permis, à un premier examen, de se croire en présence d'une institution semblable à celle qui fonctionne en France. Or, les membres de ce tribunal des comptes allemand ont le droit d'aller enquêter sur place auprès des administrateurs, d'envoyer des commissaires pour vérifier les comptabilités locales et coloniales. Ils ont ainsi un droit d'enquête général et accomplissent, en outre, les missions qui reviennent en France à l'inspection des finances et à l'inspection des colonies. En s'appuyant sur l'analogie des deux institutions on pourrait souhaiter de voir accorder les mêmes prérogatives à la Cour des comptes de notre pays.

Ce serait cependant une assimilation dangereuse et fausse. Les conseillers et reviseurs allemands « n'ont de magistrats que le masque ». Ce sont des critiques plutôt que des juges. La Cour allemande n'est pas une véritable cour de justice : elle ne rend pas des arrêts exécutoires comme la Cour française. Cela tient à l'esprit de toute l'institution qui est plus administrative que juridictionnelle et qui a été édiflée dans le but de renforcer l'action du monarque. « L'organisation partiellement bureaucratique, la limitation des pouvoirs collégiaux de la Cour au profit du Chef-Président, contribuent à donner à l'institution — autonome pour la montre — la réalité d'une administration rendant des services, plutôt que d'une Cour de justice rendant

des arrêts (1). » Ce caractère la sépare profondément de la Cour des comptes française. Nous ne saurions donc nous autoriser de son exemple pour donner à l'institution française des attributions qui se rattachent étroitement au droit public et aux mœurs politiques de l'Allemagne.

L'exemple de la législation russe n'est pas plus déterminant. Malgré les réformes politiques de 1905 le contrôle de l'exécution du budget appartenait tout entier dans ce pays à l'Administration. Le Contrôle de l'Empire, département spécial, corps administratif indépendant des autres Ministères, avait sous ses ordres soixante chambres régionales. Les membres de ces chambres jouissaient de droits de contrôle et d'enquête très étendus sur les Administrations et les caisses publiques de leur ressort. Bien qu'ayant l'apurement des comptabilités individuelles, ces collèges locaux n'avaient nullement le caractère de tribunaux indépendants. Leurs fonctions générales, leur esprit et leur composition en faisaient avant tout des organes administratifs.

On ne peut donc arguer de l'exemple des législations étrangères, en faveur de l'attribution au juge des comptes d'un droit d'enquête auprès des administrations. Cet exemple est néanmoins instructif car il montre les écueils à éviter, sous peine de faire perdre à la

(1) DE MARCÉ. *La Cour des Comptes en Italie et en Allemagne*, broch. 1919. Alean.

Cour des comptes son caractère de tribunal et de la mêler trop directement à l'action administrative. Il nous permet de mieux examiner la question posée.

Remarquons tout d'abord que la mission d'enquête n'est pas incompatible avec le caractère de juge. Bien au contraire, toutes les juridictions judiciaires ou administratives désignent normalement des magistrats enquêteurs. Ce principe admis, la solution n'est plus qu'une affaire de mesure à observer. C'est ainsi qu'il faut éviter que les conseillers référendaires en enquête se rencontrent avec les inspecteurs des finances, dans la vérification sur place des écritures comptables. L'Inspection des finances donnant satisfaction, il serait parfaitement inutile de la faire doubler en partie par des délégués de la Cour. Tout au plus pourrait-on souhaiter des relations plus étroites entre l'Inspection et la juridiction des comptes, afin que celle-ci bénéficie des renseignements recueillis au cours des tournées. Si même les enquêtes des conseillers ne portaient que sur les ordonnateurs, ils se trouveraient encore en concurrence avec les agents des Inspections des services administratifs. Il résulterait dans les deux cas des doubles emplois stériles et, peut-être, des rivalités fâcheuses. En outre il serait incommode d'éloigner régulièrement des conseillers de Paris.

Les pouvoirs d'enquête mis à la disposition de la Cour devraient donc être assez limités. Sans chercher à vérifier les faits matériels comme le font les conseil-

lers ou les reviseurs allemands, les magistrats des comptes ne devraient porter leur attention que sur des irrégularités dénoncées par les pièces justificatives ou qui ressortiraient de contradictions des écritures qui passent entre leurs mains. Enfin ces enquêtes ne devraient être effectuées qu'auprès des administrations centrales.

La Cour aurait ainsi des attributions comparables à celles que les décrets du 14 mars et du 3 novembre 1920 ont reconnues au Comité supérieur d'enquête et des économies, où d'ailleurs elle est déjà représentée, et qui est présidé par son Procureur général. Les membres de ce Comité ont libre entrée dans les services dont ils peuvent exiger tous les renseignements qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission. C'est dans cet ordre d'idées que M. Fleury-Ravarin, dans la proposition de loi que nous avons déjà eu l'occasion de citer a jugé possible d'étendre les attributions de la Cour. L'article 5 du texte qu'il soumet à l'approbation des Chambres porte en effet que :

« La Cour des comptes aura, dans l'exercice de son contrôle des ordonnateurs, les pouvoirs d'enquête les plus étendus auprès des Ministères et administrations publiques. Elle procèdera à toutes investigations nécessaires et exercera tout contrôle sur pièces et sur place. Les membres de la Cour des comptes délégués à cet effet seront désignés par le Président de la cham-

bre compétente qui leur donnera une mission déterminée par écrit. »

Ces dispositions auraient en somme pour effet de rendre officielles et régulières les démarches officieuses qui sont de coutume aujourd'hui et de leur donner par là même plus d'efficacité. La nouvelle mission, qui serait conférée aux magistrats des comptes, se concilie parfaitement avec ce qui a été dit plus haut du droit qu'a toujours un tribunal de déléguer un de ses membres pour procéder à des constatations sur pièces et sur place.

§ 2. *Communication à la Cour des Comptes des rapports des inspections générales.*

Le second moyen d'étendre le pouvoir d'information de la Cour des comptes sur les ordonnateurs serait de lui communiquer les rapports des inspections des services administratifs et de l'inspection des finances.

La Cour juge sur pièces; celles qu'on lui transmet sont limitativement énumérées. Ne voyant qu'une partie des écritures elle n'a qu'une idée incomplète des opérations; en outre elle ignore tout de la personnalité de ses justiciables. Elle est isolée dans l'exercice de sa mission. Cependant les renseignements qui lui manquent ne sont pas ignorés de tous : ils sont recueillis par les services de contrôle administratifs et portés à la connaissance des Ministres. Voyons donc comment ces services fonctionnent et dans quelle mesure les ré-

sultats auxquels ils aboutissent pourraient éclairer le contrôle judiciaire.

L'Administration de l'armée qui est trop vaste et trop variée pour que le Ministre puisse la diriger directement dans toutes ses parties, et qui pour ces raisons implique une large décentralisation, a été dotée d'un corps de contrôle par la loi du 16 mars 1882. Les services extérieurs sont inspectés par des missions inopinées, tandis qu'au Ministère fonctionne une direction du contrôle qui centralise les renseignements recueillis par les tournées et surveille l'administration centrale. Les inspecteurs vérifient d'abord la régularité des opérations financières. Ils s'assurent si les formalités prescrites pour l'engagement et l'ordonnement des dépenses ont été accomplies, si les dépenses sont bien celles qui ont été prévues par les lois, si les services payés ont bien été faits. C'est donc d'abord une surveillance de la comptabilité. Mais la mission des contrôleurs est plus large : ils ont à examiner d'une manière générale l'opportunité et l'utilité des dépenses en considération des intérêts de la nation et du Trésor. Ils surveillent également le matériel de la Guerre — et l'on sait la place que la comptabilité-matières de ce Département tient dans l'emploi de la fortune publique. Les Inspecteurs remplissent cette mission avec une grande liberté d'appréciation. Ayant le droit de pénétrer partout et de tout voir, délégués du Ministre à qui ils adressent directement leurs rapports (environ

huit cents par an) ils réunissent un faisceau d'informations précises, où l'Administration centrale peut trouver les éléments d'une connaissance aussi exacte que possible du fonctionnement des services.

Le Ministère de la Marine possède une institution analogue mais beaucoup plus restreinte et qui ne peut, pour cette raison procéder que par épreuves intermittentes. Néanmoins elle a donné aux points de vue administratif de bons résultats. Les Inspecteurs des services extérieurs qui résident dans les ports sont particulièrement tenus d'examiner les propositions de dépenses, les marchés, les contrats, toutes les pièces comptables et les rapports d'apurement des comptabilités. En outre ils prennent part aux réunions des commissions « où les intérêts administratifs, financiers, comptables et économiques du Département sont débattus » (Décret du 15 janvier 1910).

Au Ministère des Colonies, est organisé une inspection qui exerce son contrôle sur tous les services civils et financiers, sur l'intendance, sur le service de santé et les services et établissements militaires des colonies. Des missions mobiles sont chargées de visiter périodiquement les possessions d'outre-mer. Leur rôle est extrêmement étendu car il comprend, outre la surveillance des services administratifs, toutes les attributions qui reviennent en France à l'Inspection des finances et au corps de contrôle de l'Armée.

Le Ministère de l'Intérieur possède un service de con-

trôle dont l'action atteint, depuis le décret du 20 décembre 1907, tous les services et les institutions qui relèvent de ce Ministère. Les objets des tournées d'inspection sont déterminés chaque année par le Ministre. Chaque inspecteur général ou inspecteur général adjoint rend compte des observations qu'il a faites dans la circonscription à laquelle il est affecté. Ensuite pour chaque catégorie d'établissements ou de services visités, un rapport d'ensemble est établi par le Comité des inspecteurs généraux. Ces rapports sont publiés au *Journal Officiel*. Ceux qui étaient relatifs à l'année 1913 ont paru au début de 1919. Ils portaient sur les hôpitaux et hospices, sur les caisses départementales des retraites, sur le service sanitaire maritime, sur les prisons départementales.

L'Inspection générale du Trésor public qui a été organisée par un arrêté du Ministre Mollien du 19 décembre 1808, est devenue dans la suite l'Inspection générale des finances. Plusieurs textes, notamment le décret du 20 septembre 1896 et l'arrêté ministériel du 11 août 1911, sont venus compléter ses attributions. Les Inspecteurs des finances sont chargés de faire des vérifications de caisse et de comptabilité auprès de tous les comptables qui relèvent du Ministre des finances, et, de réclamer de tous ces agents, ainsi que de toutes les autorités judiciaires et administratives l'application des lois et règlements qui intéressent l'Administration des finances. Les pouvoirs dont sont munis les Inspecteurs

sont assez étendus pour que les enquêtes effectuées soient aussi complètes que possible. Les Inspecteurs généraux adressent directement au Ministre un rapport d'ensemble sur la situation financière de leur division d'après les observations recueillies par leurs subordonnés.

Corps de contrôle de l'Armée, de la Marine, des Colonies, Inspection des services administratifs du Ministère de l'Intérieur, l'Inspection générale des finances, tels sont les organes de surveillance institués auprès des grandes Administrations. L'aperçu qui vient d'en être donné permet d'en dégager les caractères communs : tous, ils sont institués en vue de renseigner le chef de l'Administration intéressée, le Ministre. Ils sont sous ses ordres directs, n'ont en vue que les opérations du Département auquel ils appartiennent, n'ont aucune relations avec les organes similaires des administrations voisines. Cet isolement limite l'efficacité des résultats obtenus qui, pour chaque catégorie d'inspecteurs, ne sont mis à profit que par une seule administration centrale. Strictement administratifs et hiérarchiques, les rapports ne sont connus ni du public ni des Chambres, ni même de la Cour des comptes. Seul le Ministère de l'Intérieur publie depuis 1907 un rapport d'ensemble relativement bref, d'où vraisemblablement a été éliminé tout ce qui pourrait donner lieu à des critiques par trop violentes, soit des parlementaires, soit de l'opinion. Tel est le défaut essentiel des

contrôles administratifs isolés : ils ne peuvent bénéficier qu'aux administrations auxquelles ils sont attachés; leurs résultats sont ignorés du contrôle judiciaire et du contrôle législatif.

La loi de finances du 13 juillet 1911 a essayé d'y remédier. Son article 150 prescrit aux corps de contrôle de suivre l'exécution du budget et étend leurs attributions. L'article 151 ordonne la rédaction de rapports d'ensemble sur le budget du dernier exercice écoulé et la communication de ces rapports au Ministre des finances. La loi de 1911 fut complétée par le décret du 6 octobre 1912 qui réglemente la transmission des rapports au Ministre des finances et qui institue auprès de lui une Commission chargée de réunir les rapports, étudier leurs conclusions et de chercher si les Administrations ont donné une suite aux critiques et un commencement d'exécution aux vues d'amélioration. C'est un premier pas vers ce qu'on a pu appeler la synthèse des contrôles. Un contact permanent est désormais assuré entre les diverses inspections et le Département des finances. Les contrôleurs, simples agents d'information, placés auprès des Ministres intéressés n'avaient pas d'autorité propre ni d'indépendance; on a voulu donner plus de poids à leurs observations et à leurs critiques en les secondant de l'appui du Ministre des finances.

Mais dès à présent il faut faire une remarque. Si la réforme de 1911 a simplement eu l'intention de faire

communiquer les administrations entre elles et de faire profiter chacune d'elle des Travaux des autres, il est probable qu'elle atteindra son but autant que le permettra l'esprit particulariste de chaque département. On peut alors en attendre, sans doute d'heureux effets, mais qui seront néanmoins assez limités en raison de l'indépendance réciproque qui subsiste. Si au contraire, on a entendu donner au Ministre des finances un certain droit de contrôle sur ses collègues, on se heurte à une objection d'ordre constitutionnel. Il serait peut-être désirable que le Ministre des finances ait en France une sorte de surintendance générale comme le chancelier de l'Échiquier en Angleterre, mais, en fait, notre Constitution ne permet rien de tel. Il semble bien que M. Klotz, Ministre des finances en fonction au moment de réforme, ait cru trouver dans la loi le droit « de prendre ou de provoquer toutes mesures utiles en vue de faire cesser les abus ou de réaliser les améliorations signalées par les divers contrôles (1) ». Mais en réalité la loi de 1911 ne lui donne pas de telles prérogatives et les principes constitutionnels qui nous régissent s'opposent absolument à ce qu'un Ministre ait une autorité quelconque sur ses collègues. Dès lors la portée des règles de 1911 se trouve bien restreinte; elle se ramène à une simple collaboration entre les divers ministères et le département des finances, et,

(1) Réponse du Ministre des finances à la question écrite n° 2159
Chambre des Députés, 10^e législature.

dont l'efficacité dépendra de la bonne volonté de chaque partie.

La synthèse du contrôle administratif que l'on espérait réaliser ne l'est donc pas; le serait-elle, que la Cour des comptes et le Parlement continueraient à ignorer les observations faites par les services de contrôle des Ministères. Les trois phases, administrative, judiciaire et législative, du contrôle budgétaire tendent, en somme, vers un but commun. Elles n'ont aujourd'hui que des relations insuffisantes entre elles. Sans doute il ne serait pas inutile de réunir en un faisceau les éléments épars recueillis par les inspections générales comme l'a tenté le législateur de 1911; mais il est encore plus nécessaire de relier l'un à l'autre les contrôles administratif, judiciaire et législatif. Il est possible de le faire sans tomber dans la confusion des attributions. La Cour des comptes trouverait des sources précieuses d'information dans les rapports qui aujourd'hui ne sont connus que des ministres. Que l'on songe aux pouvoirs d'enquête si étendus des contrôleurs de la Guerre et de la Marine, sur toutes les comptabilités de deniers ou de matières, aux attributions multiples des Inspecteurs des colonies, aux tournées des Inspecteurs de l'Intérieur ou des Finances! Que l'on prenne à titre d'exemple le rapport d'ensemble pour 1913, relatif aux hôpitaux et aux hospices, qui a été publié en 1919 par le Ministère de l'Intérieur. On y trouvera des vues particulièrement intéressan-

les sur la situation financière de ces établissements, sur les habitudes comptables de leurs commissions administratives et sur les difficultés qu'elles rencontrent. Et ce n'est qu'un rapport général! Il est évident que les rapports particuliers qui en ont fourni les éléments sont nourris de faits précis. Pour nous en tenir à cet exemple, l'examen des comptabilités des hôpitaux et des hospices qui est une tâche importante de la Cour, serait singulièrement facilité et par conséquent plus complet, si les rapports des inspections étaient communiqués aux magistrats chargés de vérifier les comptes des établissements visités. La même remarque pourrait être faite pour chaque service soumis à un contrôle administratif. Les inspecteurs vont sur place, ils peuvent faire des observations ou recevoir des dénonciations qui mettraient le juge des comptes sur la voie d'une irrégularité.

La Cour des comptes, pourrait-on objecter, n'est pas tenue complètement dans l'ignorance des résultats du contrôle administratif. Il arrive souvent que les conseillers obtiennent la communication des rapports des inspections générales. D'autre part, la commission instituée au Ministère des finances, pour surveiller la suite donnée aux critiques élevées par les contrôleurs comprend des membres de la Cour; par leur intermédiaire la liaison est assurée entre la phase administrative et la phase judiciaire.

La réalité est tout autre. La communication des rap-

ports aux conseillers, simple mesure de courtoisie, demeure exceptionnelle. Quant au trait d'union entre le contrôle judiciaire et le contrôle administratif, qui résulterait de la présence des membres de la Cour à une commission, il est nettement insuffisant. Si l'on veut que les conseillers référendaires puissent tenir compte des observations recueillies par les inspecteurs, il faut qu'ils aient à leur disposition comme instruments de travail, les rapports des services administratifs — ceux du moins qui sont relatifs aux comptabilités qu'ils examinent.

La communication des rapports à la juridiction des comptes ne souffre pas de difficultés pratiques. Nous n'y voyons pas non plus d'inconvénients théoriques. Sans doute il serait dangereux — et en tout cas inutile — de livrer à la publicité tous les rapports rédigés par les Inspections générales. Mais le fait de les transmettre à un tribunal dans le but d'éclairer sa religion, n'équivaudrait nullement à une publication et ne leur ferait pas perdre, s'il y avait lieu, leur caractère confidentiel.

Les relations qui seraient ainsi établies entre la Cour et les services d'inspection présenteraient plus d'avantages encore pour le contrôle moral que la Cour exerce sur les ordonnateurs que pour le jugement des comptes, car les irrégularités qu'elles lui permettraient de découvrir seraient surtout des fautes d'administrateur.

On voit dès lors les conséquences qui en résulteraient au bénéfice du contrôle législatif. La Cour par son rapport annuel dispose d'un moyen direct de se faire entendre par les Chambres. Grâce à ses observations personnelles sur la comptabilité et aux informations qu'elle devrait aux inspecteurs, elle pourrait présenter un exposé d'ensemble très complet de la gestion des finances. Elle insérerait dans son rapport les remarques d'une portée générale que les services d'inspection auraient rassemblées. Elle centraliserait, en quelque sorte, toutes les critiques qui mériteraient d'être élevées. Le rapport annuel ainsi amplifié en prendrait une importance capitale, ce serait, encore plus qu'aujourd'hui, un instrument de travail de tout premier ordre pour le législateur désireux d'accomplir des réformes utiles.

Il serait difficile et peu pratique, d'assurer une liaison directe entre le contrôle administratif et le contrôle législatif : on aboutirait trop vite à une ingérence fâcheuse des membres des assemblées dans l'action administrative, dont certains projets élaborés par le Parlement peuvent donner une idée. Tandis que grâce à l'intermédiaire de la Cour des comptes qui saurait faire un choix dans la masse des faits portés à sa connaissance, et en dégager les conséquences générales, le contrôle a posteriori des Chambres s'exercerait sans heurt ni confusion et avec infiniment plus de fruits qu'aujourd'hui. Les membres des assemblées

politiques, quel que soit le zèle de certains rapporteurs de la commission des comptes définitifs, n'ont pas le loisir — ni, il faut bien le dire, le goût — d'étudier à fond le règlement des budgets. Il faut qu'un organe indépendant le fasse pour eux; la Cour des comptes a reçu cette mission d'instruction. La communication des rapports des inspections générales lui donnerait la faculté de l'exercer plus complètement que ne lui permet actuellement de le faire le seul examen des comptabilités. Grâce à cette extension d'attribution le Parlement exercerait son contrôle par l'entremise de la Cour. Il y aurait une progression ininterrompue entre les trois phases du contrôle budgétaire. Il est à souhaiter que cette réforme soit introduite dans notre législation. Une disposition de la proposition que M. Fleury-Ravarin a déposée devant la Chambre y tend. L'auteur va même jusqu'à demander que les rapports des contrôleurs des dépenses engagées soient communiqués à la Cour des comptes.

CHAPITRE V

Du droit de réclamer des pièces justificatives et de connaître de leur suffisance.

Nous avons vu dans le chapitre précédent ce qui pourrait être fait pour accroître les moyens d'information de la Cour sur les ordonnateurs. La faculté d'enquêter dans les services, la communication des rapports des Inspections administratives, permettraient évidemment aux magistrats des comptes d'acquérir une connaissance plus exacte des gestions qu'ils ont à apprécier. Il existe un moyen plus direct d'atteindre les ordonnateurs et de les forcer à fournir des explications précises qui éclaireraient le juge des comptes d'abord, le Parlement ensuite.

Nous savons que les payeurs présentent à l'appui de leurs comptes des pièces justificatives, qui émanent des ordonnateurs, ou qui au moins ont été acceptées par eux. La Cour doit se contenter de celles qui sont énumérées par les nomenclatures et par les règlements. Elle ne peut rien exiger en outre de ses justiciables. Sans doute elle peut par voie de référés demander aux Administrations des renseignements supplémentaires. Mais cette procédure n'a jamais donné de résultats rapides ni satisfaisants. Alors que tout tribunal dispose normalement de prérogatives qui

lui permettent d'aboutir à une documentation aussi complète que possible, la Cour doit baser ses appréciations sur les seules pièces qui lui sont communiquées. M. le Procureur général Audibert, dans un discours du 3 novembre 1881 mit en valeur devant les membres de la Cour les conséquences de cette limitation : « Avez-vous des pouvoirs assez étendus pour remplir les doubles devoirs de votre juridiction et de votre contrôle ? Si l'Administration fixe elle-même les obligations de vos justiciables et détermine les documents qu'ils auront à produire en ce qui concerne les dépenses publiques, ne contient-elle pas dans des limites trop étroites votre action judiciaire, en même temps que votre surveillance à son égard ? Pouvez-vous en définitive donner aux Chambres l'assurance que leurs volontés ont été rigoureusement observées ? »

Le problème se divise en deux termes : 1° la Cour des comptes doit-elle avoir le droit de réclamer des pièces justificatives autres que celles qui sont prévues par les nomenclatures ? — 2° peut-elle apprécier librement la valeur de celles qui lui sont fournies, c'est-à-dire connaître leur suffisance ? Les solutions proposées ont varié selon les époques et les évolutions de la législation.

§ 1. *Régime de la loi du 16 septembre 1807.*

L'article 18 de la loi de 1807 déclare que la Cour des comptes ne peut, en aucun cas, refuser aux payeurs

l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes et *des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre*. Aucune controverse n'est possible : seuls les ordonnateurs, pour chacune des opérations effectuées, déterminent souverainement les titres qu'il convient de produire pour leurs justifications.

Ce pouvoir des agents de l'Administration se concevait sous l'Empire où le gouvernement avait organisé les pouvoirs publics de façon à se réserver une indépendance absolue. La Cour des comptes était considérée comme l'auxiliaire de l'exécutif. Le législateur de 1807 avait voulu que sa mission fut de seconder le contrôle administratif plutôt que de faire œuvre de juridiction indépendante.

En fait, le pouvoir ainsi dévolu aux ordonnateurs rendait les vérifications et le contrôle de la Cour presqu'illusoire. Aussi dès la Restauration, alors que se manifestait une réaction universelle contre l'omnipotence du régime précédent, la Cour ne manqua-t-elle pas de demander l'abolition d'un système qui restreignait si singulièrement son rôle.

§ 2. *L'ordonnance du 14 septembre 1822.*

Son interprétation.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 donna une satisfaction au moins partielle aux vœux exprimés.

Son article 10 est ainsi conçu :

« Toute ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation, doivent lorsqu'ils sont présentés à l'une des caisses du Trésor, être accompagnés de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'État régulièrement justifiée.

Ces pièces seront, à savoir :

« Pour les dépenses du personnel (soldes, traitements, salaires, indemnités, vacations et secours) : états d'effectifs ou états nominatifs énonçant le grade ou l'emploi, la position de présence ou d'absence, etc...

Pour les dépenses du matériel (Achats et loyers d'immeubles et d'effets mobiliers; achats de denrées et matières; travaux de construction, d'entretien et de réparation de bâtiments... etc...) : 1° copies ou extraits dûment certifiés des décrets ou décisions ministérielles, des contrats de vente, soumission et procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés; 2° Décomptes de livraison, de règlement ou de liquidation, énonçant le service fait et la somme due pour acompte et pour solde. »

Par ces dispositions le gouvernement avait essayé de concilier les revendications de la Cour avec les avantages de l'indépendance que la loi de 1807 accordait à l'Administration. L'arbitraire qui pouvait résulter de la fixation des pièces, pour chaque cas particulier, par l'ordonnateur secondaire, n'était plus

possible. Mais le pouvoir exécutif avait conservé la liberté de désigner les pièces qu'il aurait à fournir et dont une nouvelle ordonnance aurait pu modifier la liste.

La Cour des comptes défendit une thèse opposée. Elle prétendit que l'article 18 de la loi de 1807 était implicitement abrogé. Cet article stipulait qu'*en aucun cas* la Cour ne pourrait refuser l'allocation des paiements faits sur des ordonnances accompagnées de pièces justificatives. L'article étant considéré comme abrogé, l'interdiction formelle, tombait. Dès lors la Cour, avait le droit d'apprécier la valeur des pièces qui lui étaient adressées et pouvait au besoin réclamer des justifications supplémentaires. Son argumentation se basait sur l'article 10 de l'ordonnance de 1822 qui dispose que toute ordonnance ou mandat de paiement doit être appuyé des titres établissant « que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'État régulièrement justifiée. » Cette disposition, d'après la Cour des comptes, posait le principe que les pièces jointes aux titres de paiement devaient être assez explicites pour prouver l'existence du service fait. Il en résultait que le comptable avait l'obligation de rechercher si les documents qu'on lui envoit répondent à cette condition. Au second degré la juridiction des comptes devait faire le même examen. En conséquence, elle refuserait au payeur l'allocation des paiements effectués sans que des titres suffisants aient été

produits. Ainsi la Cour, au-delà du comptable, atteignait l'ordonnateur; elle critiquait l'administration. En exigeant d'autres pièces justificatives de son justiciable, qui devait les réclamer à son tour à l'ordonnateur, la Cour en arrivait à donner, indirectement sans doute, des ordres à celui-ci.

Les articles 87 et 88 du Décret du 31 mai 1862, toujours d'après la même thèse, seraient venus renforcer les pouvoirs de la Cour en cette matière. Tandis que l'ordonnance de 1822 énumère les pièces justificatives à annexer aux comptes (art. 10), l'auteur du Décret de 1862 se contente d'indiquer que ces pièces, devront être fixées par des nomenclatures dressées par les Ministres intéressés, d'accord avec le Ministre des Finances. Il est donc moins catégorique dans la désignation des pièces, mais par contre, il maintient dans toute sa rigueur le principe d'après lequel il est essentiel que la preuve du service fait soit administrée. Les nomenclatures établies par les Ministres ne sont pas des énumérations limitatives. Au contraire on ne doit les considérer que comme des minima indispensables : elles indiquent simplement un cadre général qui guidera l'ordonnateur dans le choix des pièces à produire. Mais bien des cas spéciaux n'ont pu être compris dans ce cadre général, et, le comptable en premier lieu, le juge des comptes après lui, pourront toujours réclamer des éclaircissements ou des justifications supplémentaires.

Le juge des comptes aurait donc un double droit : celui d'apprécier la valeur des titres qui lui parviennent et de réclamer en outre ceux qu'il estime nécessaires et qui ne lui auraient pas été transmis.

Cette thèse a été brillamment développée par le marquis d'Audiffret dans son « Système financier de la France ». Elle a été également soutenue pendant plusieurs années par la Cour des comptes dans ses actes publics. Une note de la Première Présidence du 8 juin 1835 tire les conclusions que nous avons dites de l'ordonnance de 1822 et s'exprime ainsi : « ...les payeurs sont tenus... d'exiger que les pièces indiquées par l'ordonnance du 14 septembre 1822, et plus spécialement désignées par les règlements administratifs et les *injonctions de la Cour des comptes* leur soient produites. » Les rapports publics pour les exercices des années suivantes, mentionnent les mêmes prétentions. Le rapport pour 1836 semble même indiquer que les théories de la Cour avaient été admises sans trop de résistance par l'Administration : « Nos arrêts ont suppléé quelquefois aux lacunes des règlements administratifs et nos référés auprès des Ministres nous ont fait obtenir plus souvent encore le complément des titres et documents indispensables pour éclairer nos vérifications. » Enfin, voici dans le rapport pour 1838 l'affirmation nouvelle de l'idée fondamentale : « Utiles aux ordonnateurs, aux comptables et à la Cour, les nomenclatures n'affranchissent aucune autorité des

devoirs qu'elles ont à remplir dans les cas où elles sont muettes ou seulement incomplètes. »

La doctrine de la Cour paraît avoir joui d'un certain crédit. Cela s'explique par l'évolution des idées politiques pendant la Restauration et la Monarchie de Juillet. La Cour dans ses rapports avec le Parlement joue un rôle de plus en plus important, elle devient vraiment son auxiliaire dans le contrôle budgétaire. Il y a une corrélation étroite entre le système de la comptabilité et les formes du gouvernement. Avec un régime parlementaire, où le pouvoir législatif contrôle sans cesse l'exécutif, on peut facilement admettre qu'une juridiction indépendante exige des renseignements des administrations afin de mieux seconder dans la suite l'œuvre du Parlement. Néanmoins si l'Administration a pu paraître à un certain moment adhérer aux opinions professées par la Cour, elle se ressaisit rapidement, et finalement, résista contre une doctrine qui pouvait entraîner une trop grande réduction de ses prérogatives.

§ 3. Abandon de la thèse soutenue par la Cour des comptes.

Les critiques que l'on peut élever contre les doctrines professées par la Cour se réunissent en une phrase prononcée par M. Duprat à la Chambre des députés en 1842 : « Si les exigences de la Cour, disait-il étaient sanctionnées par une disposition législative, l'admi-

nistration passerait toute entière entre les mains des comptables, et, ce serait peut-être organiser la confusion et le désordre. »

Donner à la Cour le pouvoir de réclamer de nouvelles pièces justificatives ou de rejeter celles qu'on lui présente équivaut en effet à lui attribuer une autorité étendue sur toute l'administration. Les comptables, à la fois ses justiciables et ses mandataires, ayant un droit de contrôle indéfini sur les ordonnateurs, arriveraient en fait à acquérir une véritable supériorité sur les ordonnateurs.

Les conséquences possibles d'un tel système démontrent qu'il faut le rejeter. Si la juridiction des comptes n'était limitée par aucun texte dans son droit de réclamation des pièces justificatives, les payeurs n'auraient jamais l'assurance d'être en règle; ils pourraient toujours craindre de se voir demander par le juge financier d'autres justifications que celles qu'ils auraient produites. Ce souci les rendrait extrêmement circonspects. Ils seraient amenés à exiger des ordonnateurs des preuves et des titres pour des opérations sans importance. Ces tracasseries continuelles entraveraient la marche des affaires. Pour pouvoir faire payer les mandats qu'ils émettent les ordonnateurs se soumettraient par avance aux desiderata des comptables. Il y aurait dans une certaine mesure substitution d'autorité au bénéfice de ceux-ci. Les inconvénients d'une situation de cette sorte ont été pleinement mises en évidence,

au temps de la monarchie absolue, « où les Chambres des Comptes avec cet esprit d'empiètement qui caractérisait toute la judicature de l'ancien régime, s'ingéniaient de mille façons à exiger des comptables pour la justification de leurs paiements, des pièces autres que celles fixées par les lois (1) ». Sans aucun doute la Cour des comptes ne se serait jamais approchée de tels abus. Il est évident néanmoins que les pouvoirs qu'elle revendiquait faisaient gravement échec à l'indépendance de l'Administration.

Les arguments de texte qu'elle invoquait sont contestables. D'abord l'article 88 du décret de 1862 n'implique pas nécessairement la consécration des pouvoirs de la Cour des comptes. En fait, l'article 88 s'adresse aux ordonnateurs; il est un guide pour eux et non pour les comptables. S'il indique que les nomenclatures devront être établies selon certaines bases, il fixe des règles générales qui devront être respectées par les Ministres intéressés et par le Ministre des finances. Mais la Cour n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs et n'a pas à connaître des actes administratifs; elle n'a donc pas à apprécier la mesure dans laquelle les ministres se soumettent à la règle de l'article 88 quand ils édictent des nomenclatures. Le lui permettre serait lui donner une sorte de droit de contrôle sur l'Administration. Nous devons donc écarter l'argument tiré

(1) RÉMY. *Traité de la Comptabilité publique*. 1894, p. 428.

de l'article 88 du décret de 1862. Celui qui était tiré de l'article 10 de l'Ordonnance du 14 septembre 1822 tombe pour des raisons analogues.

D'ailleurs l'Ordonnance de 1822 ni le Décret de 1862 n'ont pas modifié d'une façon sensible la situation que l'Administration tenait de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807. D'après la règle de 1807, le droit de déterminer les pièces justificatives appartient à tous les ordonnateurs pour chaque acte particulier. Avec le système de 1822 repris en 1862 ce même droit appartient encore aux ordonnateurs primaires, les Ministres — et seulement à ceux-ci — avec la condition d'une certaine fixité de doctrine assurée par l'obligation de publier des nomenclatures. Sans doute, on peut dire que le Ministre qui établit une nomenclature se lie les mains pour l'avenir; mais ce n'est pas là une entrave bien gênante : il peut toujours, de concert avec son collègue des finances, reviser quand il le veut la règle qu'il s'est donnée. D'une façon générale, après l'Ordonnance de 1822 comme sous le régime de 1807, ce sont les ordonnateurs qui demeurent maîtres de désigner les titres justificatifs des paiements. La Cour ne saurait donc avoir acquis, en application de l'Ordonnance de 1822, des pouvoirs d'appréciation sur les pièces annexées aux comptes. Si on l'admettait, on lui confèrerait sur les ordonnateurs, une autorité qui ne serait plus en harmonie avec son caractère de tribunal et qui ruinerait l'indépendance de l'Administration.

On a assuré cependant, que cette indépendance était suffisamment sauvegardée par le droit de réquisition dont les ordonnateurs pourraient toujours faire usage, pour forcer les payeurs à ouvrir leur caisse. Cette faculté rendrait tout empiètement impossible, puisque les ordonnateurs disposeraient ainsi d'un moyen qui leur permettrait d'éviter la production des pièces réclamées. Mais cet argument ne vaut pas. Les réquisitions doivent demeurer exceptionnelles. Pour s'affranchir des exigences de la Cour, les ordonnateurs auraient tendance à en faire une clause de style de leurs mandats ou de leurs ordonnances. A vouloir un contrôle trop parfait on aboutirait en réalité à l'abolition de tout contrôle judiciaire.

Ces raisons diverses ont amené l'Administration à s'opposer aux prétentions de la Cour (réponse du Ministre des finances au rapport public pour 1839). Des conflits qui s'élevèrent furent tranchés par la cassation en Conseil d'État de certains arrêts de la Cour. Enfin la conclusion pratique du débat fut un ordre du jour législatif (1), qui consacre l'échec de la thèse que la Cour avait cherché à faire prévaloir. Depuis, la juridiction des comptes a rendu plusieurs arrêts d'où il ressort qu'elle a abandonné ses prétentions premières.

Doit-on le regretter? En théorie nous inclinerions peut-être pour l'affirmative. Sans doute le pouvoir

(1) Chambre des Députés, 3 mai 1842.

d'apprécier la valeur des pièces justificatives et d'en demander de complémentaires, peut amener un certain empiètement sur des fonctions qui reviennent normalement à l'Administration seule. Mais il faut tenir compte de la discrétion que les magistrats des comptes auraient apporté dans l'exercice d'une telle mission. Il serait injuste, et un peu ridicule, de leur soupçonner le désir de restreindre systématiquement le rôle des administrations. Le risque d'empiètements minimes n'apparaît que comme un inconvénient de peu d'importance en face du fait que la Cour doit se contenter, pour contrôler les ordonnateurs, des pièces qu'eux-mêmes lui remettent. C'est l'anomalie que M. Audibert faisait ressortir dans le discours cité au début de ce chapitre.

En pratique, le problème présente beaucoup moins d'importance. Voici comment les choses se passent : les nomenclatures sont établies par des commissions où la Cour est représentée par des magistrats dont les avis sont toujours écoutés. C'est le plus souvent sous leur influence que la décision est prise. Cependant si les Ministres ne voulaient pas tenir compte des observations présentées par les membres de la Cour, celle-ci aurait toujours la possibilité par son rapport public d'attirer l'attention du Parlement sur le différend.

Auxiliaire désigné du pouvoir législatif, il serait naturel qu'elle fit appel à lui pour obtenir l'accomplissement d'une réforme qui lui permettrait de mieux remplir ce rôle.

Grâce à cette situation transactionnelle qui en pratique donne satisfaction aux intérêts supérieurs du contrôle budgétaire, il est inutile d'introduire dans la législation, une réforme dont le besoin n'est pas urgent, et, qui, au contraire, par les pouvoirs nécessairement étendus qu'elle donnerait au juge des comptes pourrait provoquer des conflits.

La première partie de cet ouvrage a été consacrée à l'étude de ce que nous avons appelé l'extension des attributions administratives de la Cour des comptes, en réservant, pour notre seconde partie celle de l'extension des attributions politiques.

En réalité il n'y a pas de délimitation certaine entre les deux groupes d'attributions. Sans doute, le premier a plus particulièrement trait aux rapports de la Cour avec les ordonnateurs, le second aux rapports de la Cour avec le parlement. Mais, attributions administratives et politiques forment un tout qu'on ne peut diviser que pour en permettre la classification et en faciliter l'étude.

Il y a une corrélation étroite entre le contrôle de la Cour sur les ordonnateurs et sa mission d'auxiliaire du Parlement. Toute mesure qui étendrait ou préciserait ses attributions de contrôle profiterait au Parlement qui disposerait de plus amples informations pour le règlement législatif a posteriori. A l'inverse, si l'on

accentue la mission d'instruction que la Cour remplit vis-à-vis des Chambres, si l'on organise une collaboration effective entre ces deux pouvoirs, l'autorité de la Cour sur les administrations se trouvera renforcée de tout l'appui qu'elle pourra éventuellement demander au Parlement.

L'étude des rapports de la Cour avec le pouvoir législatif soulève moins de questions primordiales que celle des rapports avec les ordonnateurs. Nous devons, après avoir constaté les insuffisances du concours apporté aux Chambres par la juridiction des comptes, examiner les mesures qui permettraient d'établir une collaboration féconde entre la Cour et le Parlement. Nous y arrivons maintenant.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS POLITIQUES DE LA COUR DES COMPTES DANS SES RAPPORTS AVEC LE PARLEMENT

CHAPITRE PREMIER

L'évolution des attributions politiques des juridictions des comptes.

Les juridictions financières qui ont à toute époque été parmi les corps les plus importants de l'État, ont été nécessairement amenés à participer à la vie politique du pays. Le concours apporté par les juges des comptes au Gouvernement, en dehors de leurs attributions strictes de surveillance des comptables a varié en même temps que le droit public français. Il convient de retracer cette évolution, avant de préciser l'état actuel des rapports de la Cour et du Parlement et avant d'étudier les réformes proposées afin de les rendre plus fertiles.

§ 1^{er} *Les Chambres des Comptes de l'Ancien Régime* (1).

L'origine véritable de la Chambre des comptes se confond avec celle de la monarchie.

Au premier âge de la royauté les comptes étaient examinés et arrêtés comme toutes les affaires administratives et judiciaires par les personnes à la suite du Roi. Avec l'accroissement du domaine, le développement des redevances et des impôts permanents, le Roi a été amené en raison des avantages de la spécialisation de compétence et de la division du Travail à séparer ses « gens des comptes » des autres personnages qui constituaient son conseil.

La nouvelle cour se souvint de ses origines qui la rattachaient à un conseil de Gouvernement. Elle ne se contenta pas de juger les comptables, mais eut dès le début de son histoire une compétence singulièrement étendue non seulement pour tout ce qui touche les finances, mais aussi en matière administrative et judiciaire. Elle devint, selon les paroles de Louis XI « l'arche et le repositoire des titres et enseignements des droits, domaines et finances du Roi. » Elle avait le contentieux des aides, des gabelles et autres impôts, celui des contrats usuraires et des contestations relatives au domaine. Philippe de Valois en 1339 lui oc-

(1) Cf. STOURM. *Le Budget*, p. 549 et H. CHARDON, *La Cour des comptes*, thèse. 1887.

troya le droit de grâce à l'égard des bannis, celui d'anoblir les roturiers et de légitimer les bâtards. En 1340 elle reçut le pouvoir de fixer la valeur des monnaies d'or et d'argent. Sans doute, ces missions étaient-elles temporaires; elles n'en appartiennent pas moins aux prérogatives de la souveraineté. Elle recevait le serment des Trésoriers et officiers de finances, elle adressait des instructions aux agents du Roi. Enfin elle avait l'enregistrement des édits domaniaux, des contrats de mariage des souverains, des douaires des reines, des apanages des enfants de France et des traités de paix.

Dans les grands fiefs se développèrent des institutions analogues qui subsistèrent lors de leur réunion à la Couronne.

Créée à l'origine dans l'intérêt unique du souverain pour surveiller l'emploi des deniers de sa maison, la Chambre des comptes fut ensuite appelée par le vœu populaire à jouer un nouveau rôle : celui qu'elle aurait dû tenir dans une monarchie libre, c'est-à-dire, contrôler les comptes des agents du Roi et l'usage qui était fait des revenus de la nation.

Lorsque les États de 1355 s'emparèrent du droit de consentir l'impôt et instituèrent les généraux superintendants et les élus chargés de l'administrer, le rôle de la Chambre des comptes ne se trouva pas diminué comme on pourrait le croire. Il s'agissait de nouvelles fonctions qui n'avaient jamais fait partie de ses attributions. Au contraire, les réunions fréquentes des États

Généraux à cette époque, vinrent appuyer les Chambres des comptes dans l'accomplissement de la mission qui leur était dévolue. C'est sous l'influence des États de 1412 que fut rendue l'ordonnance du 25 mai 1413 qui consacrait la suprématie financière des Chambres des comptes. En vertu de cet acte le Trésor du Roi était soumis à son contrôle; aucune faveur entraînant une dépense ne devenait définitive qu'après le consentement de la Chambre — ce qui est dans une certaine mesure un contrôle préalable de l'engagement. Aux États Généraux de 1614 les députés du Tiers demandèrent que la Chambre des comptes étendît ses investigations sur les dons et paiements personnels du Roi, que les acquits au comptant fussent supprimés et qu'un état des pensions fut soumis à la Chambre des comptes.

Sans doute on ne peut encore parler de collaboration entre les juges des comptes et les représentants élus de la nation. Ce serait un terme trop précis et trop catégorique pour désigner les relations qui pouvaient s'établir entre les efforts des uns et des autres pour remédier aux abus financiers. A certains moments les députés aux États ont compris le parti que l'on pourrait tirer des Chambres des comptes; mais ils n'eurent ni la continuité de vues, ni la puissance, ni surtout la périodicité des sessions qui leur auraient permis de faire une œuvre durable. Cependant ils ont considéré que les gens des comptes étaient leurs auxiliaires

naturels et se sont efforcés de confirmer et d'étendre leurs attributions. Mais ils ne semblent pas avoir eu une idée très nette de la corrélation nécessaire entre l'exercice d'un contrôle financier confié à une magistrature et la périodicité des assemblées représentatives. Les Chambres des comptes furent bien dotées de pouvoir très étendus, mais, cours souveraines se recrutant par la vénalité des offices, elles n'offraient aucune garantie pour la défense des intérêts de la nation. Son autorité, lorsqu'elle n'eut plus l'appui des États Généraux se heurta à l'opposition du pouvoir royal qui s'étonna de trouver des censeurs, là où il pensait avoir placé des auxiliaires dévoués. Finalement le Pouvoir échappa au contrôle judiciaire lorsque celui-ci aurait pu les gêner, et les Chambres des comptes en arrivèrent à une impuissance presque radicale.

Cet effacement est du d'ailleurs dans une certaine mesure à l'attitude des chambres elles-mêmes, car leurs « diverses attributions demeuraient la plupart du temps stériles et inutiles et... si les remontrances notamment étaient parfois inspirées, par le plus pur amour du bien public, elles l'étaient bien plus souvent encore par l'esprit de parti, créant ainsi des embarras au pouvoir et restant sans efficacité pour la réforme des abus... C'est malheureusement l'histoire invariable des institutions libérales appelées à vivre sous des régimes absolus (1). »

(1) Discours du Procureur général RENAUD, 16 octobre 1888.

Il fallait un régime de liberté pour renover l'ancienne institution. Mais avant que l'œuvre magistrale de 1807 fit revivre les traditions du passé, les assemblées révolutionnaires allaient commettre de singulières erreurs.

§ 2. *Les Bureaux et Commissions de comptabilité* (1).

Les Chambres des comptes dont l'esprit n'était plus en harmonie avec les nouveaux principes furent abolies en 1790 et 1791.

Les Constituants estimèrent alors que l'exercice de la souveraineté nationale impliquait l'ingérence directe de l'assemblée des représentants dans la gestion et le contrôle des finances publiques : « l'assemblée nationale législative verra et apurera définitivement, par elle-même, les comptes de la nation. » Cependant le Comité de liquidation et l'Assemblée Constituante durent bientôt reconnaître que le contrôle direct de l'emploi des deniers absorberait la majeure partie de l'activité et du temps des représentants. Il fallut en confier la tâche aux commis d'un Bureau de comptabilité, qui, fut placé sous la dépendance étroite de l'Assemblée. Le Bureau, qui avait hérité de la plupart des attributions des anciennes chambres, préparait les décrets d'apurement. La connaissance du contentieux des comptes avait été conférée aux tribunaux de district.

(1) Cf. STOURM, *Le Budget*, p. 554.

Agissant sous la surveillance de l'Assemblée, n'ayant à son égard aucune indépendance, on ne peut assimiler le Bureau de comptabilité aux institutions auxquelles il succède. Il est impossible de parler de collaboration entre le Parlement et les juges des comptes, car les fonctionnaires qui ont pris la place de ceux-ci n'en ont plus le caractère. Le bureau n'est qu'un organe de l'assemblée au profit de laquelle s'opère une véritable confusion des pouvoirs. Cependant, les commissaires de la comptabilité avaient une mission de contrôle sur les ordonnateurs où l'on peut voir l'origine de l'idée, qui en se développant, fera plus tard de la Cour l'auxiliaire du Parlement. Ils devaient, en premier lieu, signaler à l'Assemblée les irrégularités relevées à la charge des Ministres, en second lieu, faire part de leurs vues « d'accélération, réforme ou amélioration dans les différentes parties de la comptabilité ». Les Constituants montrèrent par là qu'ils avaient compris tout le parti que l'on pouvait tirer des connaissances acquises dans le contrôle des deniers de l'État.

Les membres de la Commission de comptabilité instituée en l'an IV eurent les mêmes devoirs (article 323 de la loi du 18 frimaire an IV). En outre la Commission fut investie de la plénitude de juridiction par le Directoire, qui rassembla ainsi autour d'un seul organisme, les principales attributions des chambres des comptes de l'Ancien Régime, et, prépara la renaissance de l'institution.

§ 3. *La Cour des comptes. Le développement de ses attributions politiques.*

Le législateur de 1807, créant une institution destinée à fonctionner sous un gouvernement absolu reprit les traditions de l'Ancien Régime. La Cour des comptes fut considérée par l'Empire comme l'auxiliaire du pouvoir exécutif, de même que les rois avaient considéré leurs gens des comptes comme des serviteurs, et, n'avaient pas toléré qu'ils devinssent des contrôleurs. Les observations que les membres de la Cour étaient autorisés à rédiger avaient un caractère confidentiel et étaient destinées à l'Empereur seul. Les assemblées législatives subordonnées elles-mêmes au souverain, ne constituaient pas un pouvoir capable de balancer l'exécutif. La création due à l'initiative de Mollien, si elle remplissait parfaitement sa mission à l'égard des comptables, ne pouvait exercer de contrôle sur les ordonnateurs : elle n'avait aucun appui en dehors du gouvernement. Les attributions politiques furent donc inexistantes, en l'absence de toute représentation nationale effective.

La Restauration en introduisant le régime parlementaire avait réservé aux Chambres le règlement définitif des comptes ministériels. Par quels moyens le Parlement doué de cette fonction nouvelle pouvait-il la remplir ? Les Chambres allaient-elles renouveler

l'erreur des assemblées révolutionnaires, qui, investies de la confiance de la Nation avaient estimé que cette confiance leur faisait un devoir de gérer directement toutes les affaires publiques? On sait à quelle confusion la doctrine avait aboutie.

Les hommes de la Restauration furent plus sages. Ils savaient les services rendus par le tribunal des comptes qui fonctionnait depuis 1807, ils comprirent les résultats féconds d'une collaboration entre la Cour et le pouvoir législatif, et, la nécessité d'associer le contrôle judiciaire à la législature. Le premier pas fait dans cette voie fut la loi du 27 juin 1819 qui stipula que l'état des travaux de la Cour serait joint au compte annuel des finances.

L'ordonnance du 14 septembre 1822, qui fixa la durée de l'exercice, rendit le lien plus étroit en prescrivant à la Cour de comparer les totaux des chiffres établis par ses arrêts avec ceux des comptes présentés par les Ministres. Ce fut l'origine des Déclarations générales de conformité.

Malgré ces dispositions, la Cour était encore gênée dans l'accomplissement de son rôle : une partie des opérations centrales du Trésor lui échappait, celles qui étaient réalisées par des virements et qui ne présentaient en réalité ni entrées ni sorties de fonds. Un arrêté du 21 juillet 1824, bientôt confirmé par l'ordonnance du 9 juillet 1826, prescrivit le dépôt au greffe de la Cour d'un résumé général des virements de

comptes. Une plus grande certitude en résultait pour les déclarations générales de conformité. « Ces déclarations, appuyées sur des bases certaines ouvraient à la Cour une carrière nouvelle... Elle fut tout naturellement investie par ses déclarations publiques du droit de contredire devant les Chambres les actes de l'Administration. Ayant à se prononcer sur la conformité des comptes ministériels avec les résultats mentionnés dans ses arrêts, elle fut nécessairement conduite à relever, à publier les infractions, les interversions de crédits et d'exercices, les omissions de recettes et de dépenses, toutes les irrégularités enfin, que les Chambres auraient pu connaître elles-mêmes dans les comptes des Ministres, si elles avaient fait le travail dont la Cour est chargée. » (1)

La Cour devint ainsi l'auxiliaire du Parlement pour le contrôle législatif de l'exécution du budget. Ce caractère fut encore accentué par la loi du 21 avril 1832 qui ordonna la publication du rapport annuel et sa distribution aux Chambres.

§ 4. *Nécessité d'une collaboration étroite entre la Cour des comptes et le Parlement.*

Le pouvoir législatif dans les gouvernements libres doit être investi de l'autorité supérieure en matière de finances. Il a à contrôler la gestion des ministres

(1) Discours du Procureur général RENAUD, 17 octobre 1887.

deux méthodes sont capables de l'y amener. Il peut, soit exercer lui-même les vérifications nécessaires, soit demander à un corps indépendant de réunir les éléments de la décision qu'il prendra.

Le régime parlementaire, au début du xix^e siècle, s'est développé en même temps que se précisaient les attributions politiques de la Cour des comptes. Nous y avons vu une collaboration progressive s'établir entre la juridiction financière et les représentants de la nation. Il semble donc que dans notre pays le pouvoir législatif pour exercer son contrôle ait opté pour la seconde manière : celle qui consiste à confier à un corps indépendant le soin de préparer sa tâche.

Cependant une opinion s'est développée au sein du Parlement, qui voudrait le faire intervenir, par lui-même ou par ses délégués, dans la surveillance directe de l'exécution du budget. Cette doctrine s'est exprimée dans diverses propositions de loi ou de résolution.

En 1881, M. Brisson aurait voulu la création d'un bureau de comptabilité, émanant directement de la Chambre et travaillant sous son autorité. La Cour des comptes aurait continué à assurer le jugement de toutes les comptabilités; mais en dehors d'elle le bureau de comptabilité parlementaire aurait été plus spécialement chargé d'examiner la légalité des dépenses et aurait ainsi contrôlé directement les ordonnateurs. Pour ce travail, toutes les pièces de dépenses seraient passées par ses mains avant d'être transmises à la

Cour des comptes. Il aurait effectué, en somme, une critique des opérations financières quelques mois avant la Cour des comptes.

M. Bozérian, en 1895, présenta une proposition inspirée des mêmes idées; mais, plus catégorique que son prédécesseur, il demandait que la Commission de contrôle fût subdivisée en sous-commissions qui auraient siégé en permanence auprès de chaque Ministère. Dans le projet de M. Brisson la surveillance des délégués du Parlement aurait eu lieu *a posteriori*; M. Bozérian allait plus loin : elle devait s'effectuer au cours même des opérations administratives.

En 1907, M. Veber proposa un système de commissions analogue.

On voit à quoi tendent ces diverses motions. Quelles que soient les modalités envisagées, des organes émanant du Parlement participent en fait à l'administration : ou retombe dans les erreurs et les inconvénients des assemblées révolutionnaires. M. Brisson voulait un bureau de comptabilité qui ne faisait qu'entreprendre avec quelques mois d'avance la tâche effectuée normalement par la Cour. On imagine mal, en raison des difficultés pratiques et des objections théoriques, comment un tel organe aurait pu fonctionner à souhait. M. Bozérian et M. Veber instituaient des commissions auprès de chaque ministre. En fait l'indépendance ministérielle aurait disparu. Les commissions auraient fatalement dépassé leurs attributions de contrôle; for-

tes de l'appui du Parlement, elles auraient été amenées à participer à l'action administrative. En dehors des difficultés d'application, peut-être insurmontables, on se heurte à une objection constitutionnelle très forte qui a déterminé l'échec de ces propositions. Le Parlement n'a pas voulu s'engager dans la voie de la confusion des pouvoirs.

La cause originelle de ces projets est qu'un certain nombre de Députés et de Sénateurs considèrent — à juste titre — que le contrôle législatif a posteriori du budget est à peu près illusoire. La constatation en est faite fréquemment au cours des discussions ou dans les documents parlementaires. Il est légitime qu'on ait cherché à y remédier : les propositions Brisson, Bozérian et Veber répondaient à ce souci.

C'est peut-être par la faute des Chambres qu'une part de leurs attributions financières est tombée dans l'oubli. Si, en effet, les lois de règlement ont été votées avec parfois dix ans de retard et toujours au milieu d'une indifférence générale, elles en sont bien un peu responsables. Nous n'avons pas l'intention de rechercher dans quelle mesure. Le fait s'impose : le contrôle législatif est une simple formalité.

On serait tenté d'en être surpris, car le Parlement dispose en la Cour des comptes d'un auxiliaire qui, théoriquement au moins, joue parfaitement le rôle d'instruction qui lui est dévolu. Les déclarations de conformité donnent une base d'appréciation d'une cer-

titude absolue; le rapport public d'une magistrature qui a compulsé l'ensemble des comptabilités trace un tableau exact de la situation financière. Malgré cela certain membres des assemblées législatives, dominés par le souci d'assurer l'efficacité du contrôle a posteriori, se sont avisés que la Cour des comptes ne leur apportait pas tout le concours qu'ils étaient en droit d'en attendre. Nous avons reproduit, dans notre chapitre préliminaire, les critiques que les rapporteurs des commissions des comptes définitifs en particulier élevaient contre les résultats du contrôle moral de la Cour sur les ordonnateurs. Ces critiques sont d'une date relativement récente; pendant de longues années le Parlement s'est assez peu soucié de donner une suite aux suggestions qui lui étaient présentées par la Cour. Il ne s'est pas servi alors du concours qui lui était offert. Est-il fondé aujourd'hui à le trouver trop modeste? Ce serait une vaine polémique que de le discuter. Toutes les institutions dont les services sont inemployés finissent par s'assoupir; il ne manque peut-être que de solliciter leur activité. Les travaux de la Cour des comptes, la compétence de ses membres, offrent de grandes possibilités dont pourrait bénéficier le contrôle législatif. Quelques réformes judicieuses seraient susceptibles de rendre plus fécondes les relations de la Cour des comptes et du Parlement. Nous étudierons dans les prochains chapitres certaines me-

sures qui tendraient à ce but : la remise directe aux Chambres des Déclarations générales de conformité et du rapport annuel, la publication des référés, l'organisation d'un débat contradictoire devant les commissions des comptes définitifs ou des finances.

CHAPITRE II

Remise directe au Parlement des Déclarations générales de conformité et du Rapport annuel

Les voies par lesquelles la Cour des comptes remplit sa mission d'auxiliaire vis à vis du Parlement sont les Déclarations générales de conformité et le Rapport annuel. Mais alors que dans les pays étrangers où fonctionne le régime parlementaire, les documents de cette nature sont présentés directement aux chambres, en France, la Cour les remet d'abord au pouvoir exécutif qui les transmet, après les avoir retenus un certain temps. Il en résulte des retards préjudiciels. Ne pourrait-on organiser la remise directe au Parlement des Déclarations de conformité et du Rapport annuel? — Quels en seraient les avantages et les inconvénients?

§ 1^{er}. *Les Déclarations générales de conformité.*

Les comptes ministériels et le compte général des finances décrivent les mêmes opérations que celles qui ressortent des écritures des comptables. Les arrêts de la Cour ont apuré les comptabilités et fixé leurs totaux exacts; en les rapprochant des comptes produits par les ministres on s'assurera de la sincérité de ceux-ci. Telle est la raison d'être des trois déclarations gé-

nérales que la Cour prononce sur les opérations de l'exercice, sur celles de la gestion et sur les comptes-matières.

Strictement, le travail auquel se livre la Cour pourrait n'aboutir qu'à la vérification de l'exactitude numérique des faits décrits par les comptes ministériels. La Cour s'en contenta pendant quelques années. Mais le législateur de 1819 en prescrivant la communication aux Chambres des résultats des travaux de la Cour avait voulu donner au Parlement les moyens d'exercer toute son autorité financière. La Cour, en invoquant cette intention évidente, en vint de bonne heure — dès 1831 — à examiner également la partie *morale* des comptes des ministres. Cette large interprétation fut approuvée par le Parlement, pour qui la légalité des dépenses a plus d'importance que la conformité des chiffres. Dès lors l'examen des pièces justificatives lui permettant de critiquer les opérations des ordonnateurs comme de juger celles des comptables, la Cour fut conduite à « l'appréciation synthétique de la gestion des ministres. »

Les Déclarations générales d'année et d'exercice sont suivies de tableaux qui donnent les résultats des comparaisons. Dans un autre, la Cour relève les « irrégularités ou infractions aux lois et aux règlements sur la comptabilité publique n'engageant pas la responsabilité des comptables, » c'est-à-dire qui sont uniquement imputables aux ordonnateurs. Ce sont des

omissions de recettes ou de dépenses par compensation, des interversions de recettes, des interversions de dépenses d'un exercice à l'autre, des dépenses sans crédits, la confusion des exercices clos ou périmés avec les exercices courants, les interversions de dépenses d'un budget à un autre, d'un ministère à un autre, d'un chapitre à un autre.

La loi du 25 janvier 1889 (article 7) reproduisant la règle établie par l'article 445 du Décret du 31 mai 1862, par l'article 392 de l'ordonnance du 31 mai 1838, par l'article 8 de l'ordonnance du 9 juillet 1826, prescrit à la Cour de déposer les Déclarations générales entre les mains du Ministre des Finances, qui, à son tour, les remettra aux Chambres avant le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice examiné.

§ 2. *Le Rapport annuel.*

Napoléon s'était réservé le Rapport annuel où la Cour consignait « les observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits. » Mais dès que fut admis le système des Déclarations de conformité, le secret du rapport annuel destiné seulement au souverain devenait une anomalie. La Charte de 1814 d'autre part, établissait le principe de la responsabilité des ministres et de l'inviolabilité du roi; il n'était donc plus permis de reconnaître une action administrative propre à celui-ci.

Dès 1829 M. Schonen demandait, par un amendement, que le Rapport annuel fut communiqué aux Chambres. La réforme eut lieu en 1832 bien qu'elle fut combattue même par des partisans sincères du régime représentatif. Ils craignaient que l'opinion n'exagéra l'importance des abus signalés, et qu'un corps étranger à la politique ne sut pas tenir compte des circonstances dans l'appréciation des faits. Elle eut en outre à triompher des objections de M. Schonen lui-même qui devenu Procureur général près la Cour des comptes prétendit, en s'adressant aux Pairs : « Vous pouvez bien, Messieurs, ordonner la publicité, par voie d'impression, du rapport au Roi. Mais il pourra résulter de là que le rapport au Roi se ressentira de l'obligation où vous aurez placé la Cour de publier son rapport, et qu'au lieu de contenir certains faits vifs, et qui peuvent aller loin, il ne sera sans doute qu'une pâle copie de ce qu'il aurait été sans cette publicité. » Cette crainte ne devait pas être justifiée par les événements.

Le Rapport public est à la fois un compte-rendu, un résumé de critiques et un exposé d'améliorations à réaliser.

Il donne d'abord les résultats de l'exécution du budget, mentionne les plus values et les moins values, les déficits. Il compare les crédits alloués avec les ordonnancements et avec les paiements, donne la situation définitive de l'exercice, etc...

Les critiques portent en premier lieu sur la perception des recettes; elles sont peu nombreuses. Mais elles deviennent moins rares et plus variées quand elles visent les dépenses. La Cour dans son rapport sur l'exercice 1883 a défini en ces termes l'étendue de sa mission à cet égard : « Surveiller la secrète application des lois de finances, mettre les faits accomplis en face de la règle, signaler les infractions commises en laissant aux pouvoirs publics le soin d'apprécier les responsabilités encourues. »

Elle se trouve ainsi en situation d'émettre des vœux. La recherche des irrégularités lui a fait apercevoir les perfectionnements souhaitables : le Rapport ne manque pas de les énumérer. Au cours d'une séance de rentrée, le Procureur général Audibert a pu, dans son discours, passer en revue avec un légitime orgueil corporatif, les réformes qui avaient été accomplies dans l'Administration sur l'initiative de la Cour.

Le soin avec lequel la Cour établit son document annuel mérite qu'on l'apprécie en ces termes : « Le Rapport public par l'étendue et la diversité des matières qu'il embrasse, constitue une œuvre dont l'utilité a toujours frappé les meilleurs esprits. Quel programme d'admirable étude financière pour un législateur désireux et avide de se rendre un compte exact des éléments composant le budget de l'État, comme aussi de se faire une opinion raisonnée et impartiale sur les actes financiers du gouvernement! Où l'orateur qui se

résout à aborder à la tribune ces questions budgétaires si arides et si difficiles à traiter, pourrait-il puiser plus complètement que dans le Rapport public des arguments solides et convaincants, des véritables raisons de décider. » (1)

§ 3. *La remise du Rapport au Président de la République et sa transmission aux Chambres.*

Alors que les Déclarations générales de conformité doivent être déposées entre les mains du Ministre des Finances avant le 1^{er} mai, le Rapport annuel qui en est le complément est remis au Président de la République dans le courant de juillet. La tâche de la Cour est très souvent entravée — elle s'en plaint presque chaque année dans ses rapports publics — par les retards apportés dans la livraison des comptes ministériels. Ceux-ci devraient légalement lui être remis dans les premiers jours du mois de janvier qui suit l'année de la clôture de l'exercice, mais ils ne lui parviennent quelquefois qu'en mars ou avril. Les Administrations auraient donc un effort à faire pour se conformer à la loi; la Cour pourrait alors accomplir ses travaux avec plus de célérité.

Le Président de la République transmet immédiatement le Rapport au Ministre des finances. La loi du 14 avril 1896 donne à celui-ci un délai de quatre mois

(1) Discours du Procureur général RENAUD, 16 octobre 1888.

pour examiner les observations de la Cour, les porter à la connaissance des départements intéressés, provoquer des éclaircissements en réponse, les centraliser, répondre lui-même lorsque c'est son Administration qui est visée, faire imprimer le rapport avec les explications fournies et le distribuer aux Chambres. Les quatre mois arriveraient à expiration au début de décembre : la commission des comptes définitifs pourrait dès cette époque en commencer l'étude, pour permettre à la Chambre d'aborder au début de l'année suivante la discussion de la loi de règlement. La Chambre est en effet dès la fin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, en possession de tous les éléments qui constituent le dossier du projet de loi.

La procédure fonctionnerait normalement si le Ministre des finances respectait le délai de 4 mois qui lui est imparti par la loi de 1896. Mais le plus souvent il passe outre : on a vu un Ministre des finances conserver par devers lui un Rapport de la Cour pendant plus d'un an. Sans atteindre cet excès, les Administrations ont une tendance naturelle à faire trainer en longueur la rédaction de leurs réponses, parfois pour retarder — et par suite éviter peut-être — une interpellation trop retentissante. Le Ministre des finances en cas de retard n'est pas toujours le seul ou le principal coupable. Ayant à centraliser les réponses aux observations de la Cour, il doit attendre le bon plaisir des Départe-

ments voisins puisqu'il n'a sur eux aucun moyen de pression direct.

Or il serait à souhaiter que la critique de la Cour des comptes parvint au Parlement à une date aussi rapprochée que possible de la clôture de l'exercice. Avec des législatures de quatre années c'est à peine si théoriquement, une Chambre pourrait examiner le règlement du premier budget qu'elle aurait voté. Dès qu'un retard se produit cela devient matériellement impossible. Un Rapport remis trop tardivement perd de son intérêt aux yeux du Parlement. Telle est sans doute une des raisons qui ont incité le pouvoir législatif, jusqu'à ces dernières années, à prêter si peu d'attention aux travaux de la Cour.

Afin d'abréger les délais ne serait-il pas préférable de publier le rapport sans les éclaircissements fournis par les Ministères? Ceux-ci feraient l'objection d'une livraison particulière, et le rapport de la Cour n'ayant plus à séjourner entre les mains du Ministre des Finances, pourrait dans ces conditions parvenir aux Chambres en juillet, au lieu de décembre — ou plus tard.

Ce ne serait pas la première fois que l'on procéderait en France à une distribution distincte des actes de la Cour et des réponses de l'Administration. Ce mode était de coutume ayant 1856. On y a renoncé à cette époque, les Commissions parlementaires ayant pris l'habitude de n'étudier le rapport que lorsqu'elles

avaient à leur disposition les éclaircissements en réponse : autant valait alors imprimer un document unique.

Il y a du reste des raisons plus sérieuses à la publication simultanée.

L'Administration a le légitime désir de mettre sous les yeux du pouvoir législatif sa défense en même temps que les critiques. Il y a en outre un avantage certain à présenter en même temps tous les éléments du débat. L'étude des commissions parlementaires en est facilitée.

Le Rapport sans doute ne comporte pas que des critiques. La partie du Rapport qui consiste en renseignements généraux et en exposés sur la situation financière pourrait, à la rigueur, paraître isolément, et avant la partie critique. On ne s'est pas arrêté à cette solution et c'est avec raison. Si une scission apparaît possible théoriquement, en réalité le rapport forme un tout indivisible et une publication fragmentaire altérerait son caractère.

On a donc inauguré en 1856 le système encore actuel qui comporte la réunion, dans un seul document, des actes de la Cour et des explications fournies par les administrations.

§ 4. *Réforme du système actuel. Législation comparée.*

Peut-être serait-il possible de supprimer les retards qui en résultent pour le règlement définitif du budget,

tout en conservant, au moins en partie, la publication simultanée des critiques et des réponses.

L'idée fondamentale avait été de mettre sous les yeux du Parlement tous les éléments d'un débat contradictoire. Or, est-il vraiment nécessaire d'attendre les réponses au Rapport public pour que ces éléments se trouvent réunis? Ne le sont-ils pas déjà implicitement dans le texte établi par la Cour? Celle-ci, la plupart du temps, ne consigne dans son acte public que des observations maintes fois vérifiées, qui ont déjà fait l'objet de référés et de réponses de la part des Administrations. Nous avons cité dans notre chapitre préliminaire, certaine discussion entre la Cour et un Ministère, discussion qui rebondissait chaque année sur une nouvelle réponse dilatoire. Il serait possible dans des cas semblables — et souhaitable pour la plus grande célérité — de considérer que tous les renseignements utiles ont été recueillis et qu'il n'est plus nécessaire de solliciter à nouveau une explication de l'Administration. Le Parlement pourrait être, sans plus de formes, saisi du différend.

En effet, de deux choses l'une : si le Ministère intéressé a déjà fourni des réponses aux questions soulevées par le Rapport, le débat sera bien contradictoire. Si au contraire il a omis de répondre par négligence, le différend devra quand même être porté devant le Parlement : le Ministre fautif sera en quelque sorte déféré par défaut au censeur législatif.

Dès lors il est possible de rapprocher la date de la remise du rapport aux Chambres, et même de le leur remettre directement. La suppression de l'intermédiaire du Ministre des finances permettrait de restreindre les délais.

Il suffirait que la Cour fit connaître par des référés aux administrations intéressées les observations qu'elle a l'intention de consigner dans son Rapport. Cette notification devrait être faite assez tôt pour qu'elles puissent répondre en temps utile — par exemple deux mois au moins avant la remise du Rapport. Le désir de mettre sous les yeux du législateur leurs éclaircissements en réponse en même temps que le Rapport de la Cour, stimulerait les Administrations qui disposeraient d'ailleurs d'un délai convenable. Le Rapport pourrait être déposé sur le bureau de la Chambre au mois de juillet : il en résulterait une avance très sensible de plusieurs mois sur la pratique actuelle. La commission du budget pourrait tenir compte de ses suggestions dans la discussion du budget qui a lieu généralement à la session d'automne. La commission des comptes définitifs pourrait l'étudier immédiatement en vue de la discussion de la loi de règlement (1).

Il y aurait avantage — et pour des raisons analogues — à ce que les Déclarations générales de conformité

(1) Nous empruntons l'idée de cette réforme à la proposition de loi, déjà citée de M. FLEURY-RAVARIN.

fussent également remises aux Chambres sans passer par l'intermédiaire du Ministre des finances.

La Cour des comptes par la remise directe de ses actes nouerait ainsi des relations étroites avec les mandataires élus du pays.

En introduisant cette réforme en France, on ne ferait que suivre l'exemple donné par nombre de pays étrangers.

En Angleterre, en Italie et en Belgique les institutions qui correspondent à notre Cour des comptes communiquent sans intermédiaire avec les Chambres. Ces rapports directs, entre le contrôle judiciaire et le contrôle législatif, sont considérés comme une conséquence nécessaire du régime parlementaire. Au contraire, dans les pays où le pouvoir du souverain avait conservé la prépondérance, dans l'Allemagne et l'Autriche d'avant 1918, c'était à l'Empereur et Roi que les rapports de la Cour des comptes étaient adressés.

C'est donc une anomalie, en France où l'on trouve la forme parlementaire du gouvernement, de conserver au chef du pouvoir exécutif la prérogative de recevoir le Rapport de la Cour.

En Angleterre, l'Audit-Office remplit dans un délai très court sa mission d'instruction du contrôle législatif. Les comptes d'appropriation — qui équivalent à nos comptes ministériels — lui parviennent avant le 30 novembre et le 31 décembre, suivant qu'ils sont relatifs aux services civils ou à l'Armée et à la Marine,

soit sept et huit mois après la clôture de la gestion financière (31 mars). Le Contrôleur-Auditeur général les étudie et les remet avec ses observations à la Trésorerie avant les 15 et 31 janvier. La Trésorerie est tenue de transmettre au Parlement les comptes et le rapport de l'Audit dans la première quinzaine de février, faute de quoi, le Contrôleur-Auditeur général effectuerait lui-même le dépôt. Les Chambres sont ainsi saisies des documents relatifs à l'exercice clos moins d'un an après la date de la clôture. On voit par là les avantages des pouvoirs conférés à l'Audit-Office, qui peut forcer la main à la Trésorerie, et, saisir directement les Communes.

La rapidité du système anglais est remarquable. Cette célérité, combinée avec le principe de la gestion annuelle qui est appliquée en Angleterre, et les habitudes parlementaires de l'examen du budget, permet aux Communes de vérifier les comptes d'un budget moins de deux ans après l'avoir voté. En outre, avec la coutume de discuter le budget au début de l'année financière, les Anglais ont l'avantage d'être éclairés par la reddition des comptes de la pénultième gestion. Ainsi les comptes du budget pour l'année avril 1920 — mars 1921 pouvaient être examinés dès la première quinzaine de février 1922 avant que ne commence la discussion du budget pour 1922-23. Sans doute cette rapidité a d'autres causes que l'abréviation des délais qui séparent la rédaction du Rapport de sa

remise aux Chambres, il est incontestable cependant que cette abbréviation y entre pour une grande part.

Les Italiens offrent un système qui nous intéresse davantage, étant données les ressemblances entre leur juridiction financière et la nôtre. En Italie, non seulement le Rapport annuel est présenté au Parlement, mais, chaque quinzaine la Cour entre en relations directes avec les Chambres. Grâce au contrôle préventif des engagements et des ordonnancements qui lui est attribué, la Cour des comptes italienne joue bien plus complètement que la nôtre le rôle d'auxiliaire du pouvoir législatif. C'est à propos des enregistrements avec réserve qu'elle doit saisir le Parlement, deux fois par mois, des motifs qui l'avaient incitée à refuser le visa une première fois. Le Rapport est remis à la Chambre un an après la clôture de la gestion et la discussion des « conti consumtivi » commence immédiatement. Par ses avis bi-mensuels, par son rapport annuel, la Cour collabore régulièrement avec le Parlement.

C'est peut-être dans les règles italiennes, conformes à l'esprit latin, plutôt que dans les coutumes anglaises trop empreintes des mœurs politiques d'Outre-Manche, que l'on pourrait trouver un modèle pour les réformes à introduire en France.

CHAPITRE III

Communication des Référés de la Cour des Comptes au Parlement.

Les Déclarations générales de conformité et le Rapport public ne donnent qu'une idée incomplète du travail de la Cour des comptes. Une grande partie de son œuvre de contrôle est ignorée du public et du Parlement : elle est constituée par les Référés. L'intention du législateur de 1819 avait été que les résultats de tous les travaux de la Cour des comptes fussent communiqués au Parlement. Seuls le Rapport annuel et les Déclarations générales de conformité le sont actuellement. Convient-il de livrer les Référés à la même publicité ?

§ 1^{er}. *Les référés. Leur rôle dans le contrôle de la Cour sur les ordonnateurs.*

On a donné le nom de référés aux notes adressées par la Première Présidence de la Cour des comptes aux Ministères. Ce sont de simples moyens de correspondance. Plusieurs textes les ont mentionnés.

La loi du 16 septembre 1807 (article 16) prescrit, en cas de faux ou de concussion révélés par l'examen des comptes d'en *référer* au Ministre de la Justice.

Le Décret du 28 septembre 1807 (article 5) indique que s'il survient au jugement d'un compte des difficultés qui présentent une importance générale, le Premier Président en réfèrera au Ministre des Finances.

Enfin le Décret du 17 janvier 1816 porte dans son article 8 :

« Dans les cas où les pièces rapportées par les comptables à l'appui de leurs comptes et les autres renseignements recueillis par notre Cour des comptes, ne lui procureraient pas assez de preuves pour asseoir son jugement sur quelques articles de recettes ou de dépenses, elle en réfèrera à notre Ministre, secrétaire d'État des finances, qui nous en fera un rapport sur lequel nous statuerons définitivement. »

On voit, par ces trois citations, que contrairement à ce qu'on est trop souvent tenté de croire, le référé n'implique pas nécessairement une critique. Les référés, qui sont un moyen de correspondance, n'ont pas par eux-mêmes de caractères propres : leurs objets ainsi que les textes cités en donnent une idée, peuvent être extrêmement variés.

Cependant, la plupart du temps, les référés de la Cour relèvent des infractions à la charge des Ministres.

Ce serait une erreur de croire que la Cour adresse un référé à l'Administration chaque fois qu'elle relève une irrégularité à la charge d'un ordonnateur. Elle ne suffirait pas à une telle correspondance. Les maîtres

des comptes, qui ne perdent pas de vue les réalités pratiques, font un choix judicieux entre les fautes administratives qu'ils découvrent : ils ne signalent aux Ministres que celles qui présentent de l'importance ou qui se répètent trop souvent.

La plupart des irrégularités offrent d'ailleurs un double aspect : elles peuvent comporter à la fois une faute de payeur et une faute d'administrateur ; il est donc possible de s'en prendre à l'un ou à l'autre. Il y a parmi les membres de la Cour des partisans de l'injonction (voie de répression comptable) et des partisans du référé (voie de répression administrative). Il serait vain d'essayer de déterminer avec précision les deux tendances opposées. On ne peut en donner un aperçu systématique car elles ne se manifestent que dans des cas particuliers hétérogènes. En outre, les trois Chambres de la Cour n'ont pas toujours une jurisprudence concordante. Il est donc difficile de donner une appréciation d'ensemble. Cependant il semble que depuis quelques années la Cour use avec plus de faveur du référé. Peut-être cède-t-elle ainsi au mouvement général, qui, avec l'évolution progressive du régime parlementaire, tend à soumettre les ordonnateurs à un contrôle plus sérieux et à mettre en évidence leur responsabilité.

Quoi qu'il en soit, les référés jouent un rôle très important dans le contrôle moral que la Cour exerce sur les ordonnateurs. La plupart de ses observations por-

tent sur des irrégularités commises sciemment et qui ont pour but de créer une situation favorable à la marche d'un service, aux exigences de la politique, ou plus simplement, aux intérêts particuliers d'un agent. La Cour a su se servir des référés sans en abuser. Il a fallu toute la patience et toute la diplomatie dont elle est capable pour arriver à vaincre en partie les résistances des Administrations. Celles-ci déploient en effet une ingéniosité remarquable pour essayer d'éluder finalement les questions embarrassantes de la Cour. Parfois, — c'est le cas le plus rare — les services saisis ne répondent pas. Souvent, ils fournissent des explications évasives qui passent à côté de la question. Presque toujours, ils tardent à répondre. La Cour, pour obtenir satisfaction n'a d'autres armes que son obstination, et la menace éventuelle d'un recours au Parlement par la voie du rapport public. Car les référés ne sont connus normalement que de la Cour et des Administrations. Le Parlement n'est informé d'une discussion que lorsque les Administrations opposent une résistance trop systématique aux légitimes réclamations de la Cour. Le Parlement est alors saisi par la mention de l'affaire au rapport public. Mais ce document est concis, et seules y trouvent place les questions primordiales. Un grand nombre de réclamations moins importantes tombent dans l'oubli.

Dans les conditions où elle se trouve placée, vis-à-vis du pouvoir exécutif, il n'y a pas à se montrer sur-

pris que le contrôle moral exercée par la Cour soit relativement peu efficace. Il est au contraire bien plus étonnant qu'il obtienne même les résultats positifs auxquels il parvient : la moitié environ des référés de la Cour sont suivis de mesures prises par les Administrations pour y donner satisfaction.

■
§ 2. *La Commission des Référés.*

On est cependant en droit de considérer que cette demi-efficacité est tout à fait insuffisante. L'absence de sanction contre les Administrations, qui opposent le silence ou des manœuvres dilatoires, aux critiques de la Cour laisse inexécutée toute une fraction du contrôle moral sur les ordonnateurs. La surveillance a posteriori du Parlement est donc incomplète. Les Pouvoirs Publics ont été amenés à chercher un remède à cette situation fâcheuse.

La procédure des référés auraient peut-être rendu des services si elle avait été réglée d'une façon précise. Or, avant 1911, aucun texte n'obligeait strictement les Ministres à répondre aux demandes de la Cour, ni encore moins à prendre les mesures qu'elle réclamait. Ni la loi ni les décrets n'avaient prévu les délais dans lesquels les réponses parviendraient à la Cour, ni la nature de ces réponses; il n'avait pas été davantage prescrit de communiquer les référés au Ministre des finances, qui ayant la charge de veiller à la fortune

publique est cependant, directement intéressé à connaître les irrégularités financières.

Deux décrets, du 13 mars et du 31 août 1911 se proposèrent de compléter sur ces divers points les règles qui régissaient alors les échanges de correspondance entre la Cour et les Ministères.

Une Commission des Référés présidée par le directeur adjoint de la comptabilité publique et composée d'inspecteurs des finances et d'agents de l'Administration centrale des finances est instituée auprès de ce Département. Elle doit servir d'intermédiaire entre la Cour et les Ministres pour centraliser la correspondance et veiller à ce que les réponses parviennent dans les délais fixés. Elle rend compte périodiquement au Ministre des finances de tous les faits qui lui paraissent intéresser la bonne gestion des ressources publiques.

« Tous les référés sont adressés au Ministre des finances, sous le timbre de la Commission des référés, en même temps qu'aux Ministres intéressés. Ceux-ci y répondent dans un délai minimum de quatre mois à partir de cette date... (Décret du 13 mars 1911 — article 3) .»

« La Cour reçoit les réponses à ses référés par l'intermédiaire du Ministre des finances à qui elles doivent être adressées, sous le timbre de la Commission des référés, au moins un mois avant l'expiration des délais fixés par l'article précédent. Le Ministre des finances y joint ses observations s'il y a lieu (article 4). »

En outre la Commission doit s'assurer de la suite donnée aux observations de la Cour et aux engagements pris par les Ministres.

Ainsi, l'autorité de la Cour vis-à-vis des Administrations se trouve renforcée de celle du Ministre des finances. M. Klotz, ministre en 1911, semble avoir mis de grands espoirs dans l'efficacité de la réforme à laquelle il avait contribué. Malheureusement ces espoirs n'étaient pas fondés. A quoi a abouti en effet l'institution de la Commission des référés? Sans doute, grâce à elle, le Département des finances a régulièrement connaissance des observations de la Cour et des réponses des Ministères : c'est là un avantage secondaire appréciable. D'autre part, le Ministre des finances se substitue à la Cour auprès de ses collègues, et, peut-être l'action directe et personnelle d'un Ministre, s'il prend cette nouvelle besogne à cœur, est-elle plus efficace que ne le seraient des notes réitérées de la juridiction des comptes.

Mais il n'aurait pas fallu s'illusionner sur la portée de la réforme. Le Ministre des finances n'a aucune autorité supérieure à celle des autres Ministres : comme la Cour autrefois, il ne peut compter que sur leur courtoisie et la bonne volonté de leurs services pour obtenir des réponses aux référés. Quels que soient son zèle et sa compétence il a d'autres préoccupations, qui passeront avant celles d'assurer la transmission régulière des réponses à la Cour et de suivre l'exécution

des réformes qu'elle demande. Dès lors la Commission des référés abandonnée à elle-même devient un rouage intermédiaire sans initiative propre, et qui se borne à recevoir et à réexpédier la correspondance échangée entre la Cour et les Ministres. C'est bien ce qui a eu lieu en réalité, et l'on ne s'est guère aperçu que les référés aient été doués d'une plus grande efficacité grâce au concours qui leur était apporté.

Le résultat du fonctionnement de la Commission a même été plus décevant. Loin d'être une aide, son intervention a plutôt été un obstacle : le nombre des référés en souffrance aurait augmenté. D'après M. Fleury-Ravarin, au 15 juin 1920, pour la période 1^{er} janvier 1910 — 31 juillet 1919, il n'y avait pas moins de six cents référés en retard. Bien plus, le rapport public de la Cour du 4 août 1920, signale que des réponses à ses référés, reçues par la Commission ont été retenues par celle-ci et ne lui sont jamais parvenues. Il était difficile d'aller plus directement contre l'esprit dans lequel elle avait été créée. La Cour des comptes était donc bien fondée, dans son dernier rapport public, à en demander la suppression.

§ 3. *Communication des Référés au Parlement.*

Pour que les référés fussent pris en considération on avait songé à doubler l'autorité de la Cour par celle du Ministre des finances, exercée par l'intermédiaire

d'une commission. Nous venons de voir l'échec de la tentative.

Une seule autorité est capable d'appuyer utilement l'action de la Cour auprès de l'exécutif : c'est celle du Parlement. Comme il a déjà été dit maintes fois au cours de cet ouvrage : la Cour remplit pour le compte du Parlement une mission d'instruction, c'est au Parlement de lui prêter l'appui nécessaire pour que cette mission soit remplie efficacement.

Il faut que les Ministères soient forcés de répondre aux demandes de la Cour. Un moyen bien simple semble s'offrir : que les notes de la Cour adressées aux Administrations, soient en même temps déposées entre les mains des Présidents des Assemblées législatives; celles-ci, par le jeu de leur action politique pourraient exiger du gouvernement qu'il réponde à la Cour et se soumette à ses vues d'amélioration. Théoriquement, les référés se verraient ainsi conférer tout le crédit qu'ils méritent. Mais en pratique un système aussi intransigeant est inapplicable. Les référés sont relativement nombreux : on ne peut pas mettre l'appareil parlementaire en mouvement pour chacun de ceux qui resteraient en souffrance. De plus ils ne touchent souvent qu'à des questions d'une importance secondaire, qu'une assemblée aurait tendance à négliger, étant mal préparée à comprendre toutes les exigences d'une administration régulière. Les députés ou sénateurs se désintéresseraient alors des questions soulevées,

et, l'on aboutirait à un résultat radicalement opposé à celui qu'on aurait voulu. Enfin, les référés peuvent dénoncer des fautes ou des abus qui provoqueraient à la tribune et dans l'opinion une émotion prématurée et peut-être inutile.

Ce n'est donc pas l'ensemble du Parlement qu'il faut saisir des réclamations de la Cour. Par contre les Commissions des comptes définitifs ou des finances semblent bien désignées pour ce rôle. Elles ont désiré le jouer à plusieurs reprises. Notamment, en mai 1911 la Commission des comptes définitifs de la Chambre demanda au Ministre des finances de recevoir communication des référés et des réponses qui leur étaient faites. Le Ministre refusa de se rendre aux raisons de la Commission.

Il faut le regretter, car nous voyons dans une communication des référés aux commissions parlementaires un double avantage. En premier lieu, les Ministres sachant qu'ils seraient exposés à une interpellation, en cas de silence prolongé, répondraient plus rapidement à la Cour et d'une façon plus satisfaisante. En second lieu le droit pour les Commissions de consulter les référés leur permettrait, étant mieux documentées, d'assurer un contrôle parlementaire plus complet.

En conséquence, il ne serait pas nécessaire de réaliser une communication automatique de tous les référés aux commissions parlementaires. La vue de la totalité des demandes de la Cour risquerait d'égarer

les commissaires dans les détails secondaires. Il suffirait de donner à la Cour des comptes le droit de saisir la commission des comptes définitifs ou des finances toutes les fois qu'elle le jugerait à propos — et, d'autre part, de permettre aux commissaires de consulter les registres où sont transcrits les référés et les réponses des Ministres. Cette dernière prérogative suffirait même : les commissaires qui vérifieraient fréquemment les registres pourraient se saisir eux-mêmes des référés restés sans réponse, sans qu'il soit besoin de donner cette initiative à la Cour.

L'institution d'une telle organisation, au point de vue de l'efficacité du contrôle de la Cour sur les ordonnateurs, serait, croyons-nous, surtout préventive. Le gouvernement craignant l'intervention des Chambres, exigerait des administrations qu'elles répondent aux demandes de la Cour.

Mais la principale utilité du système serait de permettre au Parlement de prendre connaissance de l'ensemble des travaux de la Cour. Il acquèrerait ainsi une vue complète de la gestion ministérielle des finances.

CHAPITRE IV

Participation des membres de la Cour des comptes aux délibérations des commissions parlementaires.

Nous avons souvent eu l'occasion au cours des chapitres précédents de remarquer que les trois phases du contrôle budgétaire se déroulaient isolément, ou tout au moins, sans communication suffisante entre elles. « Il y a quelque chose d'anormal, disait un rapporteur général de la Commission des comptes définitifs, à voir graviter parallèlement les trois contrôles administratif, judiciaire et législatif effectuant souvent un travail identique, ou accomplissant à intervalle la même tâche sans qu'il soit permis à l'un ou à l'autre de profiter des travaux déjà accomplis par les organes similaires. »

Nous avons souhaité que l'on transmitt régulièrement les rapports des Inspections administratives à la Cour des comptes afin que celle-ci pu bénéficier des observations du contrôle administratif.

Entre le contrôle judiciaire et celui des Chambres un rapprochement utile résulterait de la remise directe du Rapport annuel et des Déclarations générales de conformité, ainsi que de la communication des référés. Il serait possible d'organiser à l'exemple de l'Angle-

terre une collaboration plus étroite encore, en donnant aux magistrats des comptes un certain droit d'entrée dans les Commissions parlementaires.

§ 1^{er} *La collaboration directe des membres du
Parlement et des membres de la Cour.*

Nous avons déjà parlé du caractère du contrôle de la Cour sur les Administrations. Elle ne signale au Parlement que les fautes de première importance et qui affectent la régularité des comptes. Elle n'a pas à apprécier le côté moral des opérations dont elle a eu connaissance, ni l'opportunité des dépenses. De plus il est de tradition, pour le Comité de rédaction du Rapport, non seulement de ne se prononcer qu'en toute certitude, mais aussi de ne présenter des observations qu'avec une grande circonspection. Les documents que la Cour met alors à la disposition du Parlement ne sont pas, s'il faut en croire certains rapporteurs, assez nourris de faits pour lui permettre une critique complète de la gestion des Ministres.

Un grand nombre d'anomalies cependant n'ont pas échappé à l'attention du juge des comptes. Mais pour des raisons diverses il n'a pas cru devoir les faire entrer dans le cadre du Rapport public. De précieuses observations, dues à la compétence des magistrats qui ont compulsé les liasses, restent dans l'ombre : elles ne profitent pas au contrôle législatif, c'est du travail perdu. Or, les conseillers qui ont vérifié les dépenses

d'un Ministère et la Commission des comptes définitifs chargée d'en examiner les comptes, ont à faire, sinon un travail analogue, du moins fort voisin, et d'après les mêmes documents. Afin d'éviter toute perte de temps, et pour obtenir un meilleur rendement de ce double effort de contrôle « il serait profitable que les conseillers référendaires qui ont à examiner les comptes d'un Département, fussent autorisés par l'intermédiaire du Ministre des Finances, à renseigner la sous-commission des comptes ou le rapporteur compétent sur les points où une contradiction existerait entre l'opinion de celui-ci et celle de la Cour. En dehors même des fautes relevées, combien d'améliorations se présentent à l'esprit d'un conseiller averti et compétent sans trouver place dans le cadre d'un rapport public ! Étant données la compétence et l'activité des magistrats, tout le fruit de leur travail, leurs découvertes, leurs conclusions, ne peuvent se résoudre en dernier ressort dans les deux ou trois pages qui, pour chaque Ministère, exposent actuellement les critiques formulées par la Cour sur les opérations des ordonnateurs ; la partie la plus importante du contrôle de la Cour, celle qui présente la portée la plus élevée au point de vue administratif reste dans l'ombre : elle pourrait en sortir par l'intermédiaire d'une Commission parlementaire. »

Tels étaient les vœux que M. Marin exprimait en

1911 (1). La Commission des comptes définitifs de la Chambre en formula de semblables deux ans après et demanda au Ministre des finances de vouloir bien y donner satisfaction. Le Ministre refusa au nom du principe de la séparation des pouvoirs, qui d'après lui, n'aurait pas permis une telle collaboration.

Les vœux de la Commission n'ayant pas été écoutés, la question vient d'être reprise dans une proposition déposée au mois de janvier 1921, par M. Fleury-Ravarin qui espère faire réaliser la réforme par voie législative.

Dans son exposé des motifs, l'auteur fait remarquer qu'à l'heure actuelle, la discussion entre la Cour et les administrations a lieu avec des intervalles d'un an, entre chaque rapport public. La Cour reçoit les réponses des services aux observations de son dernier rapport, avant de rédiger le rapport suivant dans lequel elle consigne, s'il y a lieu, de nouvelles observations. Chaque année le Parlement a connaissance du débat qui se poursuit lentement, par écrit, sans explications directes ni verbales.

Pour remédier à cette perte de temps, M. Fleury-Ravarin voudrait rajeunir cette procédure surannée : il y aurait grand avantage, selon lui, à organiser un débat oral devant les commissions parlementaires dans les formes suivantes :

(1) Rapport de M. MARIN. Ch. des Dép. *Doc. parl.* n° 1170, S. O. 1911.

« Les Commissions des comptes définitifs de la Chambre des Députés et du Sénat convoqueront pour la discussion orale des observations du Rapport annuel, le Premier Président de la Cour des comptes ou son représentant, le Procureur général ou son représentant, les chefs de services des Administrations intéressées et un représentant du Ministère des Finances.

« Les procès-verbaux détaillés des séances des commissions seront imprimés et publiés à titre d'annexe au Rapport annuel de la Cour des comptes » (article 6 de la proposition).

M. Fleury-Ravarin nous fait remarquer qu'une telle procédure, qui serait nouvelle devant une Commission parlementaire, fonctionne déjà d'une façon satisfaisante devant le Comité supérieur d'enquête et des économies. Cet organisme est présidé par le Procureur général près la Cour des comptes, et réunit quelques membres de la Cour à certains représentants des corps de contrôle des départements ministériels. Ayant des pouvoirs d'enquête très étendus le Comité adresse des rapports au Ministre des Finances. Ces rapports sont, en fait, communiqués aux commissions financières des Chambres, qui à ce propos, convoquent le procureur général de la Cour et entendent ses explications.

Il y a donc grâce à cette coutume, une première collaboration entre un représentant de la Cour et les membres du Parlement. Cette collaboration est accidentelle, sans doute, mais il convient, d'après l'auteur, de la no-

ter comme un précédent à la participation des magistrats des comptes aux délibérations des commissions législatives.

Si ce rapprochement est un premier argument en faveur de la réforme qu'il préconise, M. Fleury-Ravarin en trouve un second dans les résultats heureux que donne, en Angleterre, la collaboration de l'Audit-Office et de la Chambre des Communes.

§ 2. *La collaboration de l'Audit-Office et de la
Chambre des Communes.*

Le contrôle de l'exécution du budget en Angleterre n'a pas l'appareil systématique du contrôle français. Il porte fortement l'empreinte des habitudes d'esprit et des mœurs politiques du pays : il est rapide, et s'exerce au cours de délibérations analogues à des entretiens d'hommes d'affaires.

L'ensemble du Parlement n'a pas à y prendre part. Il délègue le soin de surveiller l'exécution du budget au « Committee of public accounts ». Ce comité qui exerce par ailleurs une surveillance générale de l'Administration financière, a pour mission de recevoir les vérifications de l'Audit-Office et de les arrêter définitivement.

Il comprend onze membres nommés par le speaker sur la présentation du gouvernement et du leader de l'opposition. Il est de tradition que ce soit celui-ci qui préside.

Le Comité examine les public accounts qui lui sont transmis par la Trésorerie en même temps que les observations de l'Audit. Mais à la différence de nos commissions des comptes définitifs, au lieu de faire à nouveau le travail d'après les documents, le Comité, après une rapide étude convoque devant lui le Contrôleur-Auditeur général qui développe et défend les conclusions de son rapport. Les accountings officers des Départements ministériels à la charge de qui des fautes ont été relevées, comparaissent également et une discussion s'engage. Un secrétaire de la Trésorerie assiste aux débats, il y intervient en réclamant des sanctions contre les fonctionnaires responsables. Dans ces conditions, grâce aux explications provoquées on aboutit vite à des résultats nets d'où les leçons se dégagent facilement.

Les débats (qui ont été sténographiés et publiés) sont ensuite résumés dans un rapport que le chairman dépose sur le bureau de la Chambre des Communes. Il y expose les résultats de la gestion financière, énumère les critiques, signale les abus et indique les réformes à accomplir. S'il y a lieu, il demande des sanctions.

La plupart du temps c'est au dépôt de ce rapport que se limite le contrôle budgétaire a posteriori des Anglais. Aucun bill de règlement n'est voté. Le Parlement n'intervient que s'il y a des abus graves à réprimer, ou bien pour donner une consécration législative aux réformes qui ont paru désirables.

Tel est le système. Le caractère anglais s'accommode parfaitement de ce contrôle qui paraîtrait inachevé en France et qui semblerait manquer de garanties. Il présente le grand avantage d'aboutir vite à la clarté. Son côté le plus original est la discussion qui met aux prises le représentant de l'Audit-Office (qui tient lieu de notre Cour des comptes) et les hauts fonctionnaires des Administrations centrales, devant une sorte de jury qui émane du Parlement.

Ces délibérations communes ont donné de bons résultats. Si on rapproche nos commissions des comptes définitifs du Committee of public accounts au point de vue du « rendement » du travail, la comparaison se conclut en faveur de l'institution anglaise.

§ 3. *Que doit-on penser de l'introduction en France
du système proposé?*

Ceux qui voudraient introduire en France une collaboration directe et orale entre la Cour et le Parlement, en donnant aux conseillers un droit d'entrée dans les commissions, se fondent sur les résultats obtenus par le Committee of public accounts. Avant de discuter en lui-même le système préconisé il faut donc examiner la valeur de l'argument tiré de l'exemple anglais.

Il y a des dissemblances profondes entre l'organisation budgétaire de la Grande-Bretagne et celle de la France. Elles tiennent aux oppositions nombreuses des régimes politiques dans les deux pays. En France on

conçoit le principe de la séparation des pouvoirs comme impliquant un antagonisme entre le législatif et l'exécutif. Le premier considère qu'il doit sans cesse surveiller et limiter l'action du second. Sous prétexte qu'il émane directement du peuple et qu'il représente la souveraineté nationale, le législatif a tendance à mettre le gouvernement en tutelle. En Angleterre, au contraire, où Montesquieu avait cru cependant trouver l'application intégrale du principe, la séparation des pouvoirs n'est pas aussi tranchée qu'en France. Le Parlement et le Cabinet sont deux puissances qui travaillent au gouvernement du pays dans un commun accord. L'Angleterre — et ceci était vrai surtout avant la guerre — a de grands partis politiques organisés et qui ont un personnel de gouvernement presque désigné d'avance. Le leader devient chef du Cabinet quand son parti l'emporte. Il s'appuie alors sur sa majorité, gouverne avec elle, et, ne connaît pas l'incertitude des Ministères français qui peuvent tomber à la suite d'un incident de séance imprévu. C'est cette majorité qui gouverne en réalité par l'entremise des hommes qu'elle a portés à sa direction. Le droit qu'a le souverain de choisir le Premier Ministre est presque illusoire : en fait, le pouvoir exécutif tout entier est aux mains du parti le plus important du Parlement. Le Cabinet est de la sorte le délégué de la majorité, qui lui conserve sa confiance et ne cherche pas à contrôler étroitement tous ses actes. Au point de vue budgétaire le gouver-

nement est relativement libre : les Anglais ignorent ce qu'est le budget dans l'acception moderne et scientifique de ce mot. Dans ces conditions de confiance et de collaboration, le contrôle a posteriori peut être facilement restreint aux modalités que nous avons décrites.

En France au contraire les majorités indisciplinées tiennent le ministère perpétuellement en défiance. Il a constamment à fournir des explications sur les actes de son administration, à rendre compte de sa gestion budgétaire. A cet égard, les membres des chambres se flattent d'exercer un contrôle sévère. Alors qu'en Angleterre on s'en tient souvent au rapport déposé par le Président du Committee of public accounts, en France il faut une loi pour décharger théoriquement les Ministres de leur responsabilité. On sait d'ailleurs la vanité de ce formalisme.

La collaboration de l'Audit-Office et de la Chambre des Communes est en harmonie avec les principes et les mœurs politiques des Anglais; elle convient parfaitement à leur organisation budgétaire. Nous avons en France une mentalité publique et des habitudes parlementaires tout opposées. Que donnerait le système anglais du débat contradictoire devant un Comité, transplanté dans un terrain qui n'est pas le sien?

En dehors de cette différence des institutions politiques, il y a d'autres raisons qui viennent diminuer encore l'autorité de l'argument tiré de l'exemple anglais.

Tout d'abord, on se plaît à constater les excellents résultats de la collaboration de l'Audit et du Committee. Ils sont certes incontestables, mais peut-être a-t-on tendance à les exagérer, en songeant à la situation florissante des finances publiques de la Grande-Bretagne. Ces circonstances heureuses inclinent involontairement l'observateur étranger à juger favorablement toutes les institutions financières de ce pays. L'Angleterre a longtemps connu des excédents budgétaires. Il faut se garder de les attribuer uniquement à l'excellence de son contrôle parlementaire.

En outre, les bons résultats d'une délibération commune tiennent à la façon dont sont présentés et examinés les comptes ministériels anglais. Nous ne voulons pas ici faire un parallèle entre l'Audit-Office et notre Cour des comptes. Il suffit de savoir que l'Audit est un organe administratif plutôt qu'une assemblée juridictionnelle, bien que l'inamovibilité de fait du Contrôleur-Auditeur Général lui donne une certaine indépendance. De plus le travail de vérification de l'Audit est beaucoup plus simplifié que celui de la Cour — il est d'ailleurs très superficiel alors que la Cour examine à fond toutes les opérations. La réalité du contrôle budgétaire ne porte que sur les comptes d'appropriation fournis par les Ministres qui y décrivent l'emploi des crédits. L'Audit-Office n'a pas d'éléments certains, comparables aux arrêts de la Cour, pour s'assurer de leur exactitude. Par suite, le contrôle du pouvoir légis-

latif n'est que fragmentaire, alors qu'en France la Cour des comptes examine tous les paiements et toutes les recettes de l'État et donne des bases d'appréciation sûres au Parlement.

C'est à la simplification du contrôle que les délibérations du Committee of public accounts doivent d'aboutir à une conclusion rapide. Sans doute elle n'est pas dénuée de résultats pratiques, mais pour y arriver les Anglais doivent se passer de la rigoureuse certitude que donnent les déclarations générales de conformité.

Il n'y a aucun trait commun entre les institutions françaises et anglaises, qu'il s'agisse du contrôle judiciaire ou du contrôle législatif de l'exécution du budget. L'Audit-Office diffère profondément de notre Cour des comptes, l'examen des comptabilités y est beaucoup plus superficiel, enfin, la participation du Contrôleur-Auditeur Général aux délibérations d'un Comité parlementaire, et, la citation devant ce comité des directeurs de ministère font partie d'un régime parlementaire opposé au nôtre. Aussi pourrait-on dire au sujet de l'introduction d'un système analogue en France, ce que M. Dubois de l'Estang disait de l'ensemble de la comptabilité anglaise : « .. on voit... par quels liens serrés il se rattache aux idées politiques du pays. Pour l'appliquer... à d'autres nations il faudrait commencer par leur inculquer les traditions, les coutumes et jus-

qu'à un certain point les mœurs du peuple anglais (1) ».

Reste encore l'argument tiré du fonctionnement du Comité supérieur d'enquête et des Économies : les rapports de ce Comité sont communiqués aux commissions parlementaires, qui convoquent devant elles le Procureur Général de la Cour qui en est le président.

Nous ne croyons pas que ce précédent suffise à légitimer l'introduction d'une telle réforme en France. Tout d'abord, s'il est arrivé aux commissions législatives d'entendre le Procureur Général de la Cour, il n'y a là qu'une pratique accidentelle. Aucun lien permanent, croyons-nous, n'existe entre le Comité supérieur des économies et les commissions. Ensuite, si le Procureur Général est entendu parfois par une commission parlementaire, c'est comme président d'un comité administratif et non comme l'un des chefs de la juridiction des comptes. Le rôle du Comité supérieur se borne à enquêter dans les administrations en vue de rechercher les économies possibles. Les commissions peuvent appeler son président devant elles pour les éclairer, comme elles convoquent n'importe quel administrateur ou directeur, pour entendre certaines explications techniques ou particulières. Le fait que ce président est en même temps Procureur Général près la Cour des comptes, n'autorise pas à dire qu'il existe

(1) DUBOIS DE L'ÉTANG, *Comptabilité publique*. *Nouveau Dictionnaire d'Économie politique* de LÉON SAY et JOSEPH CHAILLEY. Tome I. p. 493.

déjà un contact personnel entre des membres de la Cour et ceux du Parlement.

L'audition du président du Comité supérieur est relativement rare. La nature du rôle du Comité permet de croire que le débat est rapide et porte sur des questions d'ordre général.

Il en serait autrement si les commissions des comptes définitifs ou des finances convoquaient soit le Premier Président ou le Procureur Général, soit leurs représentants, pour les entendre sur les observations du rapport public. De telles convocations deviendraient régulières, les discussions pourraient être fort étendues si les conclusions du rapport étaient sérieusement contestées par l'Administration, les membres de la Cour risqueraient d'être détournés pendant une période assez longue de leurs occupations normales.

Est-il bien nécessaire, d'ailleurs, de provoquer un débat oral sur les critiques que la Cour a formulées contre les Administrations? On se plaint des lenteurs de la procédure écrite; nous croyons, cependant préférable de s'y tenir. Elle est une garantie de clarté et de précision, qui compense largement les délais demandés par la rédaction des notes successives. Il ne serait d'ailleurs pas impossible de la rendre plus rapide. Le contrôle des comptes publics exige que les pièces soient examinées en détail. Seule, cette étude individuelle permet de se former une opinion sûre. On peut craindre qu'une conférence contradictoire, étant donnés les modalités

du contrôle budgétaire en France, n'aboutisse pas à des résultats aussi heureux qu'on l'espère parfois.

Il est incontestable par contre qu'elle présenterait des inconvénients certains. Il serait préférable de ne pas introduire d'une façon régulière, les magistrats des comptes parmi les commissions parlementaires : la critique de l'administration confine à la politique, ils risqueraient de s'y trouver trop directement mêlés et d'y perdre un peu de leur prestige. Il est vraisemblable que la majorité des conseillers ne tiennent nullement à cette attribution nouvelle qu'on parle de leur offrir.

D'autre part, il y a peut-être un danger à donner aux commissions des comptes définitifs le droit d'entendre les représentants de la Cour sur les observations du Rapport, ce qui revient à leur permettre de critiquer celui-ci en même temps que ses auteurs. Quant au droit de citer devant elles les chefs de services des administrations intéressées, il est d'un exercice plus difficile encore. Les commissions auraient une tendance naturelle à se croire investies soit d'une fonction juridictionnelle sur les agents qu'elles sommeraient de fournir des explications, soit d'une autorité supérieure qui leur permettrait de donner des ordres à ces administrateurs. Dans les deux cas, il y aurait un empiètement sur des fonctions qui ne sont pas les leurs, et, qu'il faut toujours craindre de la part de commissaires besogneux.

Si, au contraire, ils ne montraient qu'une activité

restreinte, la direction des débats appartiendrait, comme il arrive toujours en pareil cas, aux personnalités qui auraient sur les questions étudiées une compétence particulière — et ce serait généralement les membres de la Cour ou les représentants de l'Administration.

En résumé, l'exemple des institutions anglaises ne doit pas être un argument en faveur de l'organisation, en France, d'un débat contradictoire devant les commissions des Chambres, et, où interviendraient des conseillers à la Cour et des fonctionnaires des Départements ministériels. En second lieu, les avantages d'un tel système sont contestables; par contre il a des inconvénients évidents.

Sans doute, au seul point de vue du contrôle budgétaire il serait utile d'assurer une collaboration intime entre la Cour et le Parlement. Mais il faut se garder de préparer la confusion de pouvoirs et d'attributions, à laquelle aboutirait presque fatalement le système préconisé.

CHAPITRE V

Réformes subsidiaires.

Nous n'avons étudié jusqu'ici que la question théorique de l'extension des attributions administratives et politiques de la Cour des comptes. Pour mettre en œuvre les réformes qui complèteraient le rôle de la Cour, il serait nécessaire d'apporter des transformations corrélatives, soit dans son organisation, soit même dans son recrutement. Ce sont ces considérations que nous abordons dans notre dernier chapitre.

§ 1^{er}. *Transformations dans l'organisation de la juridiction des comptes.*

Toute extension du rôle actif de la Cour nécessiterait une modification de l'organisation de 1807. Si l'on attribuait à la Cour un contrôle juridictionnel des ordonnateurs, si même, sans aller jusqu'à une réforme aussi fondamentale, on se contentait de lui donner le contrôle préventif, il faudrait adapter son organisation intérieure à cette nouvelle fonction.

M. le Procureur général Renaud estimait en 1896 qu'il suffirait, dans cette dernière hypothèse, de créer une quatrième chambre spécialement chargée du contrôle préventif; et, afin de lui donner des cadres, il pro-

posait de porter le nombre des conseillers-maîtres de 18 à 20, celui des référendaires de 1^{re} classe de 26 à 30 et celui des auditeurs de 2^e classe de 10 à 15.

Depuis cette époque, les événements ont montré de plus en plus que l'organisation de la Cour était insuffisante. Si même aucune réforme ne lui apportait un surcroît de travail en même temps que des attributions nouvelles, il serait désirable de modifier cette organisation, en raison de l'accroissement du nombre et de l'importance des affaires qui lui sont envoyées chaque année.

Jusqu'en 1830 les budgets de l'État gravitaient autour d'un milliard. Avant la guerre ils atteignaient 6 milliards, et, depuis — pour 1921 et 1922 — ils dépassent le nombre de 40.

Les opérations décrites par le compte général des finances s'élevaient pour l'année 1911 à 117 milliards, pour 1912 à 130 et pour 1914 à 246. On voit la progression qui n'a fait encore que s'accélérer pendant et après la guerre. Quant aux budgets communaux, qui sont en partie soumis à la juridiction de la Cour, ils ont suivi un mouvement parallèle.

A certains égards la Cour se trouve aujourd'hui dans des difficultés analogues à celles qui s'élevaient au moment de sa création. En 1807, une quatrième chambre temporaire fut créée pour mener à bien l'apurement des comptabilités en souffrance. Ne serait-il pas nécessaire aujourd'hui de s'inspirer de cet exemple et de

modifier dans ce sens l'organisation de la Cour¹. On l'a pensé (1). Mais actuellement l'installation d'une quatrième chambre devrait être définitive, car la situation à laquelle elle répondrait est permanente.

Il est possible d'envisager une réorganisation plus profonde des juridictions financières.

M. Allix, dans l'article de la Revue politique et parlementaire du 10 mai 1922 que nous avons déjà cité, préconise une déconcentration des affaires qui sont aujourd'hui du ressort de la Cour. « Le renforcement des cadres et l'agrandissement des locaux, outre qu'ils constitueraient la solution la plus coûteuse, ne rapprocheraient pas la Cour des justiciables, dont elle est trop éloignée, et, n'introduiraient aucune amélioration dans les méthodes. »

Nous disposons de deux degrés de juridiction des comptes : la Cour et les Conseils de préfecture. Ceux-ci n'ont qu'une tâche financière assez restreinte, il serait possible de les mieux employer en leur confiant l'examen d'un plus grand nombre de comptabilités.

On pourrait craindre qu'ils ne présentent pas assez de garanties de compétence. L'auteur propose alors de leur adjoindre des conseillers référendaires qui les di-

(1) M. FLEURY-RAVARIN demande en effet la création d'une quatrième chambre composée d'un président et de six conseillers-maîtres. Mais l'article de la proposition qui s'y rapporte est classé par l'auteur parmi les « dispositions transitoires ». M. Fleury-Ravarin entend-il par là que cette quatrième chambre doive être temporaire ?

rigeraient. Les membres de la Cour, renouvelant les traditions des maîtres des requêtes en chevauchée, iraient présider sur place ces assises de comptabilité (dont le nombre serait assez limité si le système régional était substitué au système départemental).

Pour plus de sécurité on laisserait à la Cour, soit le droit de procéder à un second examen des causes jugées, soit celui d'évoquer devant elle certaines affaires. En outre le conseiller référendaire président « pourrait décider d'office le renvoi des affaires délicates à la Cour, qui serait ainsi saisie directement des cas réservés. »

Cette répartition d'attributions permettrait à la Cour de ne plus « gaspiller inutilement la valeur des hauts magistrats qui la composent » et d'avoir « un travail en rapport avec ses lumières. » D'autre part, le rapprochement des juridictions et des justiciables permettrait aux juges d'« entendre les comptables ou leurs fondés de pouvoir pour l'instruction des comptes ». — Ce qu'il est matériellement impossible de faire à la Cour, quel qu'en soit le droit qu'elle tient des articles 21 du décret du 28 septembre 1807 et 409 du décret du 31 mai 1862.

Il n'est pas impossible que le législateur, lorsqu'il entreprendra la réforme de la décentralisation administrative, ne songe à utiliser les conseils régionaux pour dégager la Cour des comptes de l'emcombement des affaires qui lui sont transmises. Avant qu'une trans-

formation aussi radicale soit opérée, la proposition de M. Fleury-Ravarin aura peut-être obtenu l'assentiment des Chambres et apporté un remède au moins temporaire à la situation difficile de la Cour.

§ 2. *La question du recrutement de la Cour des comptes.*

En associant la Cour au contrôle législatif d'une façon plus étroite qu'aujourd'hui, le Parlement, s'il adopte certaines réformes proposées, demandera un plus grand effort aux membres de la Cour : il aura donc à se préoccuper de leur recrutement et de leur carrière.

La question du recrutement de la Cour des comptes qui a souvent été agitée depuis sa création se résume en plusieurs étapes. En 1807, le Gouvernement s'était réservé le pouvoir discrétionnaire de choisir le premier président, les présidents de chambre, les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires de 2^e classe. Les conseillers référendaires de 1^{re} classe étaient nommés parmi ceux de 2^e, moitié au choix, moitié à l'ancienneté. Le décret-loi du 2 mai 1848 apporta à ce régime une modification peu importante : il fallut pour pouvoir être nommé référendaire de 2^e classe avoir accompli six années au moins de services publics. D'autre part la moitié des conseillers-maîtres devait être choisis parmi les référendaires. En 1869 la moitié des places de référendaires fut réservée à des Auditeurs de 1^{re} classe. Mais actuellement encore la seconde moitié en est laissée au choix du Gouvernement. Les conseillers-maî-

tres sont recrutés pour la moitié au moins parmi les référendaires de 1^{re} classe.

La combinaison de ces diverses règles n'assure pas nécessairement l'accès des hautes fonctions aux anciens auditeurs. « Le concours, a dit M. Jèze (1), est à la base du recrutement des auditeurs; mais les textes ne donnent pas aux auditeurs recrutés au concours la quasi certitude d'arriver aux postes de premier président, présidents, procureur général, conseillers-maîtres. En d'autres termes, les textes ne garantissent pas que le haut personnel de la Cour sera composé d'hommes ayant des connaissances techniques et ne devant leur situation qu'à leur mérite. Au contraire, les textes consacrent encore pour les hauts postes le système du recrutement libre sans conditions de capacité technique. »

En 1910, le sénateur Tillaye déposa un amendement à la loi des finances en vue de réserver aux auditeurs les deux tiers des places vacantes de conseillers référendaires de 2^e classe. M. Cochery, Ministre des finances, obtint le rejet de cette disposition. Le concours, dit-il en substance, n'est pas un critérium suffisant. Il y a des personnes qualifiées qui n'ont pas de diplômes ou qui ont négligé de se présenter aux concours. Le gouvernement, pour le plus grand bien de l'État, doit pouvoir les appeler à certaines fonctions. La liber-

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1910, p 227.

té du choix portant sur la moitié des conseillers référendaires et des conseillers-maîtres n'est pas excessive. Il ne faut pas, d'ailleurs, comparer la situation de la Cour des comptes, cour souveraine, à celle du Conseil d'État dont les membres sont toujours révocables.

Ainsi, aujourd'hui comme autrefois, la grande majorité du haut personnel de la Cour est recrutée au libre choix du Gouvernement, dans des conditions où peuvent intervenir des considérations politiques, ou bien — ce qui est la même chose pour le prestige de la Cour — où il est permis de soupçonner qu'elles interviennent.

M. Joseph Barthélemy dans son ouvrage sur « la compétence dans la démocratie » a critiqué cette situation à un autre point de vue :

« Cet ostracisme contre les candidats issus du concours n'est pas sans inconvénients; d'abord pour le recrutement du personnel auxiliaire de la Cour qui pourrait se trouver découragé; ensuite pour la mission même de la Cour, mission qui ne suppose pas de ces qualités exceptionnelles d'initiative, d'action et de caractère qui ne peuvent être appréciées que par les chefs, mais qui est, au contraire, une mission essentiellement technique qui suppose des connaissances, et ce flair absolument spécial qui ne peut s'acquérir que par une longue recherche des irrégularités à travers les dossiers. »

En vue de faire disparaître cet « ostracisme » et d'a-

vantager la carrière des membres de la Cour qui y entrent par le concours de l'Auditorat, M. Fleury-Ravarin propose : 1° que les places de présidents de chambre soient obligatoirement attribuées à des conseillers-maîtres. — 2° que les deux tiers des places de conseillers-maîtres soient réservées à des conseillers référendaires de 1^{re} classe (au lieu de la moitié). — 3° que les deux tiers des places de référendaires de 2^e classe soient réservées à des auditeurs de 1^{re} classe.

Afin d'offrir plus de garanties au personnel de la Cour quant à son avancement les présentations au Ministre seraient faits par le Premier Président et le Procureur Général après avis de la commission des présidents de chambre.

CONCLUSION

Nous avons, au cours de cette étude, cherché dans quelles directions il conviendrait d'étendre les attributions de la Cour des comptes. Nous avons été ainsi amenés à examiner un certain nombre de réformes qui complèteraient les fonctions qu'elle exerce déjà ou qui la doteraient de pouvoirs absolument nouveaux dans notre pays.

Quelles que soient les critiques que l'on puisse élever contre le contrôle français *a posteriori*, et l'excellence des mesures préconisées pour suppléer à ses insuffisances, il ne faut pas perdre de vue ni ses qualités de précision et d'exactitude, ni ce qui a mis ces qualités en évidence : les longs services rendus par un tribunal plus que centenaire.

Les trois phases, administrative, judiciaire, législative se déroulent dans des domaines distincts, à des moments successifs afin de saisir toutes les irrégularités et d'atteindre tous les responsables. Sans doute la perfection n'est pas réalisée; mais gardons-nous de compromettre par des retouches irréfléchies ou prématurées, l'équilibre d'un système qui a maintes fois servi de modèle à l'étranger!

Il est basé sur la mise en œuvre de la responsabilité

des comptables, chargés eux-mêmes de surveiller les ordonnateurs. Cette base peut paraître trop étroite aujourd'hui quand les fonctions des administrations s'accroissent en même temps que les dépenses publiques, et, quand le Parlement manifeste l'intention d'exercer sa mission financière dans toute sa plénitude.

Pour répondre au double aspect de cette situation nous avons étudié les voies qui permettraient, d'une part d'étendre les attributions de contrôle de la Cour sur les ordonnateurs, d'autre part de faciliter la mission d'instruction qu'elle remplit pour le Parlement.

Certaines réformes envisagées, telles que la soumission des ordonnateurs responsables à sa juridiction, ou l'exercice du contrôle préventif par la Cour, modifieraient profondément les habitudes acquises depuis 1807. Cependant leur application n'altéreraient pas le caractère du système français conforme au principe de séparation des pouvoirs : la Cour même si l'on étendait son rôle à l'égard des ordonnateurs, resterait une juridiction indépendante, sans être mêlée plus qu'aujourd'hui à l'action administrative.

Auxiliaire des Chambres, la Cour doit adapter son activité à l'évolution du régime parlementaire. On souhaite une collaboration féconde entre le contrôle judiciaire et le contrôle législatif. Certaines mesures pourraient y contribuer. Mais sous un prétexte de collaboration il ne faut pas amener la confusion. C'est dans ce souci, on s'en souvient, que nous avons rejeté les con-

férences qui réuniraient les délégués de la Cour et les membres des commissions parlementaires.

Le contrôle des finances, tel qu'il est organisé en France a besoin de subir des mises au point plutôt que des réformes fondamentales. La Cour des comptes, en particulier, dont les services ont souvent été mal compris ou inemployés, mérite, selon le mot de M. de Lasteyrie, d'être « rajeunie ».

VU, LE 7 FÉVRIER 1923,
Le Président de la Thèse,
M. ALLIX.

VU
Le Doyen,
BERTHÉLÉMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.....	5
§ 1. — Institution de la Cour des Comptes.....	5
§ 2. — Contrôle juridictionnel des comptables, contrôle moral des ordonnateurs.....	6
§ 3. — Le contrôle des comptables; ses rapports avec le contrôle exercé par le Parlement.....	10
§ 4. — Les insuffisances du contrôle de la Cour sur les ordonnateurs.....	12
§ 5. — La Cour considérée comme auxiliaire du Parlement	16
§ 6. — Indication du plan adopté.....	21
PREMIÈRE PARTIE.	
L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DANS SES RAPPORTS AVEC LES ORDONNATEURS.....	23
CHAPITRE I. — <i>L'incompétence juridictionnelle de la Cour à l'égard des ordonnateurs</i>	
§ 1. — Les deux aspects de la séparation entre les fonctions d'ordonnateur ou d'administrateur et celles de juge des comptes.....	24
§ 2. — La portée du principe de non-juridiction de la Cour des comptes sur les ordonnateurs. Son extension abusive.....	30
§ 3. — Une exception au principe : l'application de la théorie de la gestion de fait aux ordonnateurs....	36
§ 4. — Le contrôle moral de la Cour sur les ordonnateurs ne fait pas exception au principe.....	41
CHAPITRE II. — <i>Le contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs</i> .	
§ 1. — La responsabilité des ordonnateurs.....	44
§ 2. — Difficultés que rencontre la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs.....	49
§ 3. — Réforme possible : soumission des ordonnateurs à un contrôle juridictionnel.....	56

§ 4. — Attribution à la Cour des comptes d'un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs. Exemple de l'Italie.....	65
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle préventif par la Cour des comptes de l'ordonnancement et de l'engagement des dépenses.</i>	71
§ 1. — L'organisation du contrôle préventif en France....	72
§ 2. — Le contrôle préventif de l'ordonnancement en Belgique.....	79
§ 3. — Le contrôle préventif de l'ordonnancement et de l'engagement des dépenses en Italie.....	83
§ 4. — Avantages et inconvénients du contrôle préventif confié à la Cour. Les raisons qui ont empêché son introduction en France.....	86
CHAPITRE IV. — <i>L'extension des pouvoirs d'information de la Cour des comptes.</i>	97
§ 1. — Attribution aux membres de la Cour d'un droit d'enquête auprès des administrations.....	98
§ 2. — Communication à la Cour des comptes des rapports des Inspections générales.....	104
CHAPITRE V. — <i>Du droit de réclamer des pièces justificatives et de connaître de leur suffisance.</i>	116
§ 1. — Régime de la loi du 16 septembre 1807.....	117
§ 2. — L'ordonnance du 14 septembre 1822. Son interprétation.....	118
§ 3. — Abandon de la thèse soutenue par la Cour des comptes.....	123

DEUXIÈME PARTIE.

L'EXTENSION DES ATTRIBUTIONS POLITIQUES DE LA COUR DES COMPTES DANS SES RAPPORTS AVEC LE PARLEMENT.....	131
---	-----

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'évolution des attributions politiques des juridictions des comptes.</i>	131
§ 1. — Les Chambres des comptes de l'Ancien Régime....	132
§ 2. — Les Bureaux et Commissions de comptabilité.....	136
§ 3. — La Cour des comptes. — Le développement de ses attributions politiques.....	138
§ 4. — Nécessité d'une collaboration étroite entre la Cour des comptes et le Parlement.....	140

CHAPITRE II. — <i>Remise directe au Parlement des Déclarations générales de conformité et du Rapport annuel.....</i>	146
§ 1. — Les Déclarations générales de conformité.....	146
§ 2. — Le Rapport annuel.....	148
§ 3. — La remise du Rapport au Président de la République et sa transmission aux Chambres.....	151
§ 4. — Réforme du système actuel. — Législation comparée.	154
CHAPITRE III. — <i>Communication des Référés de la Cour des comptes au Parlement.....</i>	160
§ 1. — Les référés. — Leur rôle dans le contrôle de la Cour sur les ordonnateurs.....	160
§ 2. — La Commission des référés.....	164
§ 3. — Communication des Référés au Parlement.....	167
CHAPITRE IV. — <i>Participation des membres de la Cour des comptes aux délibérations des commissions parlementaires.....</i>	171
§ 1. — La collaboration directe des membres du Parlement et des membres de la Cour.....	172
§ 2. — La collaboration de l'Audit-office et de la Chambre des Communes.....	176
§ 3. — Que doit-on penser de l'introduction en France du système proposé ?.....	178
CHAPITRE V. — <i>Réformes subsidiaires.....</i>	187
§ 1. — Transformations dans l'organisation de la juridiction des comptes.....	187
§ 2. — La question du recrutement de la Cour des comptes.....	191
CONCLUSION.....	195

S. F. I. P. (Etablissements A. DESNOES) Angers-Paris
